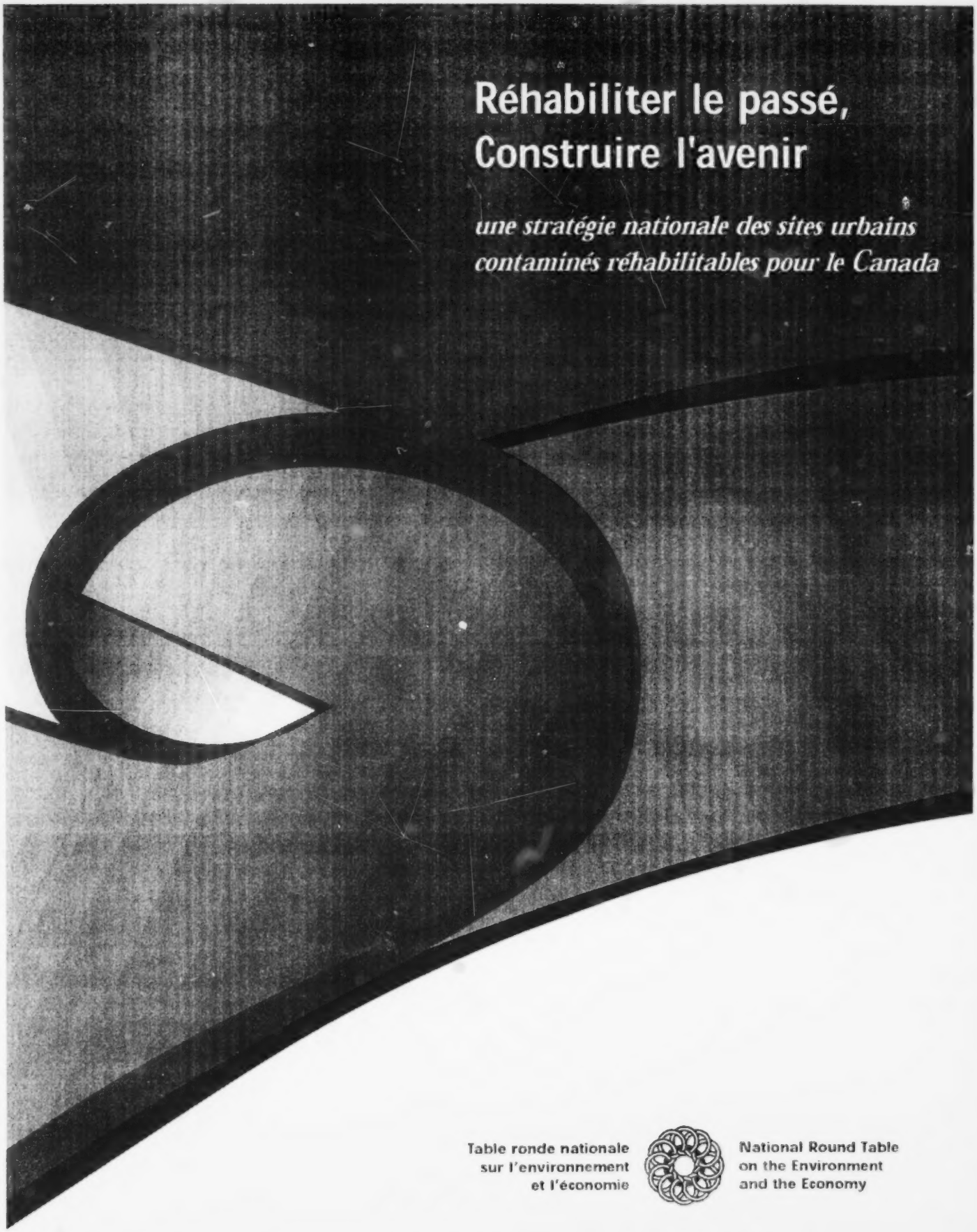


Réhabiliter le passé, Construire l'avenir

une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

National Round Table on the Environment and the Economy

103-06305/

©Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2003

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'éditeur.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Réhabiliter le passé, Construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada

Traduction de: Cleaning up the past, building the future: a national Brownfield redevelopment strategy for Canada

ISBN 1-894737-29-6

1. Sites contaminés--Politique gouvernementale--Canada. 2. Dépôts de déchets dangereux--Restauration--Canada. 3. Dépôts de déchets dangereux--Restauration--Aspect économique--Canada. 4. Dépôts de déchets dangereux--Canada. 5. Rénovation urbaine--Aspect de l'environnement--Canada. I. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada). Groupe de travail sur la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables

HD318.C5814 2003 363.739'66'0971 C2003-900380-9

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix environnemental (20 % de fibre postconsommation, encre végétale).

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
344, rue Slater, bureau 200
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7Y3
Tél. : (613) 992-7189
Téléc. : (613) 992-7385
Courriel : admin@nrtee-trnee.ca
Web : http://www.nrtee-trnee.ca

Pour commander :

Éditions Renouf Ltée
5369, chemin Canotek, #1
Ottawa (Ontario) K1J 9J3
Tél. : (613) 745-2665
Téléc. : (613) 745-7660
Internet : http://www.renoufbooks.com
Courriel : order.dept@renoufbooks.com

États-Unis :
812 Proctor Avenue
Ogdensburg, NY 13669-2205
Service 800 aux É.-U.
Tél. : (888) 551-7470
Téléc. : (888) 568-8546

Prix : 14.95 $ plus frais d'expédition et taxes

Réhabiliter le passé, Construire l'avenir

une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada

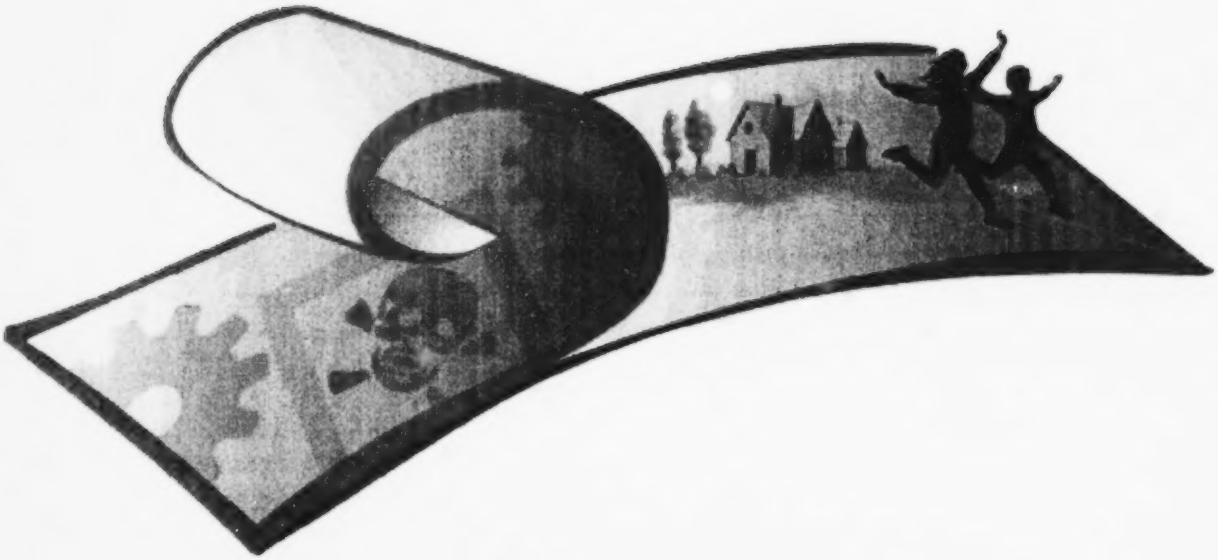


Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

National Round Table on the Environment and the Economy

Mandat de la TRNEE

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour jouer un « rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable ». Cet organisme a pour rôle particulier de définir les problèmes qui ont des conséquences à la fois environnementales et économiques, d'analyser ces conséquences, et de tenter de définir des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement.

Les travaux de la TRNEE ont pour principal engagement l'amélioration de la qualité de l'élaboration de politiques environnementales et économiques en fournissant aux décideurs l'information nécessaire pour qu'ils puissent effectuer des choix éclairés qui permettront d'assurer un avenir viable pour le Canada. La TRNEE tente de remplir son mandat comme suit :

- indiquer aux décideurs et aux leaders d'opinion le meilleur moyen d'intégrer les considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions;
- solliciter activement l'opinion des intervenants qui sont directement touchés par un problème et offrir un lieu de rencontre neutre où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes et de surmonter les obstacles qui entravent le développement durable;
- analyser les faits et tendances de l'environnement et de l'économie dans le but de définir les changements qui favoriseront le développement durable au Canada;
- recourir aux résultats de la recherche et de l'analyse, en particulier des consultations à l'échelle nationale, pour aboutir à une conclusion quant à l'état du débat sur l'environnement et l'économie.

Les rapports de la TRNEE présentent une synthèse des résultats des consultations menées auprès des intervenants sur les débouchés qui pourraient s'offrir au développement durable. Ils présentent aussi de manière sommaire l'ampleur du consensus et les motifs de divergence. En outre, ils étudient les conséquences de l'action ou de l'inaction, et préconisent des mesures précises que certains intervenants peuvent prendre afin de promouvoir le développement durable.

Membres de la TRNEE

Président
Harvey L. Mead
Sainte-Foy, Québec

Vice-présidente
Patricia McCunn-Miller
Vice-présidente des Affaires
environnementales et réglementaires
EnCana Corporation
Calgary, Alberta

Vice-président
Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe Foundation
Toronto, Ontario

Harinder P. S. Ahluwalia
Président-directeur général
Systèmes Info-Électroniques Inc. (IES)
Dollard-des-Ormeaux, Québec

Edwin Aquilina
Conseiller spécial au maire
Ville d'Ottawa
Ottawa, Ontario

Louis Archambault
Président-directeur général
Groupe-conseil Entraco inc.
North Hatley, Québec

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Katherine M. Bergman
Doyenne de la Faculté des sciences et professeure à la
Faculté de géologie, Université de Regina
Regina, Saskatchewan

William J. Borland
Directeur, Affaires environnementales
J.D. Irving, Limited
Saint John, Nouveau-Brunswick

Patrick Carson
Nobleton, Ontario

Douglas B. Deacon
Propriétaire
Trailside Café and Adventures
Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard

Terry Duguid
Président
Manitoba Clean Environment Commission
Winnipeg, Manitoba

Michael Harcourt
Associé principal
Sustainable Development Research Institute
Université de Colombie-Britannique
Vancouver, Colombie-Britannique

Marie-Claire Hélie
Vice-présidente
Financière Banque Nationale
Outremont, Québec

Linda Louella Inkpen
St. Phillips, Terre-Neuve

Diane Frances Malley
Présidente
PDK Projects, Inc.
Winnipeg, Manitoba

Cristina Marques
Co-propriétaire et promotrice de constructions
Dreamcoast Homes
Toronto, Ontario

Angus Ross
Président
L & A Concepts
Scarborough, Ontario

Qussai Samak
Conseiller syndical
Confédération des syndicats nationaux
Montréal, Québec

John Wiebe
Président-directeur général
GLOBE Foundation of Canada
Vancouver, Colombie-Britannique

Judy G. Williams
Associée
MacKenzie Fujisawa
Vancouver, Colombie-Britannique

Président-directeur général
David J. McGuinty

Table des matières

Remerciements vi

Avant-propos vii

Résumé ix

1. Introduction 1

Les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : héritage et perspectives 1

Les avantages du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables : favoriser l'établissement de communautés durables sur le plan environnemental 2

2. Les arguments en faveur d'une stratégie nationale : les défis soulevés par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables 7

3. Les récents progrès du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables 13

Les initiatives canadiennes 13

Les leçons à tirer des expériences canadienne et étrangère 18

4. Les orientations stratégiques : plan d'action 21

Les objectifs de la stratégie nationale 21

Orientation stratégique nº 1 : Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux 23

Orientation stratégique nº 2 : Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque 30

Orientation stratégique nº 3 : Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine 37

Conclusion : Élaborer une stratégie gagnante 41

5. La voie du progrès 43

Le défi du leadership 44

La mise en œuvre de la stratégie 47

Annexes

1. Lexique des termes en matière de sites urbains contaminés réhabilitables A-3
2. Projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : études de cas retenues A-5
3. Incidences du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne A-15
4. Profils des activités retenues de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables menées à l'étranger A-19
5. Déficiences du marché et utilisation optimale des instruments de politique de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables A-33
6. Panoplie élargie de moyens d'action pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables A-43

Remerciements

La TRNEE exprime toute sa gratitude aux membres du Groupe de travail qui ont consacré du temps et ont participé à cette initiative dans un esprit d'ouverture et de collaboration. La TRNEE remerciement également le cabinet Osler Hoskin and Harcourt, s.r.l., et en particulier MM. Ahab Abdel-Aziz et Shari Elliott, qui ont consacré temps et expertise à la rédaction de la stratégie. Leur contribution constitue le fondement de la stratégie et de ses recommandations.

Références photographiques

Page	Références photographiques
5	Vancouver Planning Department
5	Ann McAfee, Director of City Plans and Co-Director of Planning, City of Vancouver
10	Canadien Pacifique / Immobilier
17	Canadien Pacifique / Immobilier
17	Canadien Pacifique / Immobilier
29	Canadien Pacifique / Immobilier
37	Urban Horse Developments
37	City of Hamilton Economic Development Department
42	McGill University/Groupe Renaissance
42	Artist's rendering by McGill University/Groupe Renaissance
45	Multi-Images
45	Société immobilière du Canada

Avant-propos

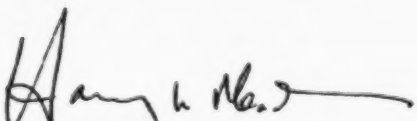
Les sites urbains contaminés réhabilitables sont des terrains contaminés qui demeurent inexploités et improductifs dans l'ensemble du Canada. Laissés à l'abandon, ces sites peuvent nuire à l'économie locale et menacer la santé humaine et la qualité de vie sur le plan environnemental. Restaurés et rendus à leur vocation productive, ils sont susceptibles de générer d'importants avantages sur les plans économique, environnemental et social.

Reconnaissant dans son budget fédéral de l'année 2001, qu'il fallait saisir cette occasion, le gouvernement du Canada a chargé la TRNEE d'élaborer une stratégie nationale sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Le réaménagement de ces sites est un exemple de développement durable en action et les travaux entrepris par la TRNEE sur cette question constituent une composante importante des initiatives globales prises par le gouvernement afin de réaliser un changement dans ce domaine.

La TRNEE a constitué un groupe de travail multilatéral chargé de définir une stratégie. Il était composé de représentants venant de l'ensemble du pays, des trois paliers de gouvernement, du secteur privé et du milieu de l'environnement, qui ont apporté leurs connaissances et expérience directes fort précieuses, en matière de sites urbains contaminés réhabilitables. Afin d'élargir le processus de consultation, la TRNEE a organisé un atelier multilatéral au cours duquel un projet de stratégie été discuté et défini.

Cette stratégie nationale propose un plan d'action réaliste et pratique, ainsi qu'innovateur, sur cette question. Les recommandations s'appuient sur les excellents progrès réalisés par un certain nombre de communautés et provinces canadiennes sur des sujets tels que la responsabilité environnementale et le financement d'incitatifs. Grâce au leadership approprié du secteur public qui impliquerait les efforts concertés de tous les paliers de gouvernement, du secteur privé et des organismes communautaires, les sites urbains contaminés réhabilitables canadiens peuvent devenir des centres de vie sociale animés.

Une fois mise en œuvre, cette stratégie favorisera des retombées positives importantes pour les Canadiens sur les plans économique, environnemental et social, faisant du Canada le chef de file en matière de restauration de sites contaminés à l'échelle internationale.



Harvey L. Mead
Président, TRNEE

Membres du Groupe de travail

Angus Ross
Président du Groupe de travail, membre de la TRNEE
L & A Concepts

Ahab Abdel-Aziz
Conseiller juridique
Osler, Hoskin and Harcourt, s.r.l.

Paul Antle
Président et chef de la direction
Island Waste Management Inc.

Jean Bélanger
Membre de la TRNEE

Roger Bywater
Gestionnaire immobilier
Devon Estates Limited

Louise Comeau
Directrice, Collectivités viables et politiques environnementales
Fédération canadienne des municipalités

James R. Evans
Directeur, Gestion du risque environnemental
RBC Financial group

Mitch Fasken
Président
Jannock Properties

John Hanson
Consultant
Pollution Probe

Cristina Marques
Co-propriétaire et promotrice de constructions
Dreamcoast Homes
Membre de la TRNEE

David J. McGuinty
Président-directeur général, TRNEE

Luciano Piccioni
Consultant en développement d'affaires
Coordinateur des terrains abandonnés
Service du développement économique
Ville de Hamilton

Adrien Pilon
Président
Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites

Jeff Westeinde
Président
Quantum Environmental Group

Brian Whiffin
Vice-président
CH2M HILL Canada Ltd.

Judy Williams
Associée
MacKenzie Fujisawa
Membre de la TRNEE

Membres d'office du Groupe de travail

Michel Beaulieu
Chargé de projet, Service des lieux contaminés
Direction des politiques du secteur industriel
Ministère de l'Environnement du Québec

Marguerite Ceschi-Smith
Présidente, Comité des sites urbains
Fédération canadienne des municipalités
Conseillère, Ville de Brantford

David Hutchison
Chef, Transfert de technologie
Lieux contaminés
Environnement Canada

Patricia McDowell
Directrice générale
Ressources naturelles Canada

Lynne Peterson
Directrice, Section des politiques d'aménagement
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario

Valerie Sexton
Économiste principale
Analyse du transport et des sociétés
Finances Canada

Michael Zemanek
Spécialiste des sites contaminés et de l'évaluation des risques
Direction de la science et des normes
Ministère de l'Environnement de l'Alberta

Résumé

« [...] on trouve au Canada, comme dans la plupart des pays, des terres contaminées qui demeurent de ce fait inexploitées et improductives. De tels sites peuvent être assainis et contribuer par la suite à la santé et à la prospérité économique des collectivités locales. Ainsi, répondant au gouvernement, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, a accepté d'élaborer une stratégie sur le réaménagement des terrains abandonnés pour que le Canada puisse continuer à jouer un rôle de leadership à l'échelle internationale en matière de mesures curatives. »

Le budget fédéral de décembre 2001

La vision

Transformer les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada en centres de vie communautaire économiquement productifs, sains et animés, grâce aux efforts concertés des différents paliers de gouvernement, du secteur privé et des organismes communautaires.

Les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : héritage et perspectives

Les sites urbains contaminés réhabilitables constituent l'héritage d'un siècle d'industrialisation — propriétés industrielles ou commerciales abandonnées, inoccupées ou sous-utilisées, où les activités passées ont causé une contamination réelle ou probable de l'environnement, mais qui présentent un bon potentiel pour le réaménagement.

Il y aurait 30 000 sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, dont des raffineries désaffectées, d'anciennes cours de triage, d'anciens secteurs riverains, des entrepôts tombant en ruine, des stations-service abandonnées, d'anciens nettoyeurs à sec et d'autres propriétés commerciales où des substances toxiques peuvent avoir été utilisées ou stockées. Inexploités ou non entretenus, ces sites représentent une perte importante de débouchés sur le plan économique. Ils constituent une pollution visuelle et portent atteinte à la qualité de vie des quartiers, et dans certains cas, ils présentent un risque pour la santé et l'environnement.

En outre, les sites urbains contaminés réhabilitables sont une occasion encore inexploitée de revitaliser d'anciens quartiers et de générer des richesses pour les communautés. Ils ont un brillant avenir, pourvu que l'on mette en place les incitatifs et les partenariats appropriés. Au Canada, plusieurs milliers de sites contaminés ont déjà été restaurés, ce qui a permis de créer des dizaines de milliers d'emplois, de générer des millions de dollars en impôts fonciers supplémentaires et de construire des milliers de nouvelles unités d'habitation. Grâce à la panoplie de mesures de soutien présentée dans le cadre de cette stratégie nationale, la branche d'activité nouvelle que représente le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada pourrait rapidement devenir un secteur de l'économie de plusieurs milliards de dollars par an.

En plus des avantages dont bénéficient les promoteurs et les utilisateurs de sites contaminés sur le plan commercial, le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables qui se trouvent à l'intérieur des villes (par opposition à l'aménagement des terrains dits « vierges » situés à la périphérie des villes) pourraient générer jusqu'à sept milliards de dollars par an en bénéfices publics pour le Canada.* Ces avantages pour la collectivité découlent de l'amélioration de la productivité économique des terrains avoisinants, de l'augmentation des recettes tirées des impôts, de la réduction des coûts d'infrastructures pour les municipalités, de la diminution des risques pour la santé, de la préservation des terres agricoles, de la réduction de la pollution de l'air et de la régénération des quartiers.

* *Hara Associates, « Estimate of National Public Benefits from Canadian Brownfield Redevelopment », document de référence préparé pour la TRNEE, en 2003.*

Les avantages du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables : favoriser l'établissement de communautés durables sur le plan environnemental

Les arguments en faveur du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada sont irréfutables. L'expérience canadienne, américaine ou européenne en la matière montre qu'au delà des contextes particuliers, il présente les avantages suivants :

Avantages économiques :

- création et maintien de perspectives d'emploi;
- amélioration de la compétitivité des villes;
- augmentation des débouchés pour l'exportation des technologies canadiennes en matière d'assainissement
- accroissement de l'assiette fiscale pour les trois paliers de gouvernement.

Avantages sociaux :

- amélioration de la qualité de vie dans les quartiers (les gens peuvent vivre plus près de leur travail et des installations récréatives);
- disparition des menaces pesant sur la santé et la sécurité;
- accès à des logements abordables.

Avantages environnementaux :

- réduction des pressions liées à l'expansion tentaculaire des villes sur les terrains vierges situés aux alentours d'une communauté;
- restauration de la qualité de vie sur le plan environnemental dans les communautés;
- amélioration de la qualité de l'air et réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les zones urbaines.

Les arguments en faveur d'une stratégie nationale : les défis soulevés par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

La stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables est surtout destinée aux nombreux sites pour lesquels les coûts de restauration et le potentiel de réaménagement sont élevés. Les sites appartenant à cette catégorie sont en général situés dans des zones urbaines établies, et le long des voies de transport, où les services municipaux sont déjà disponibles. La valeur marchande du terrain lui-même, une fois nettoyé, peut être légèrement plus ou moins élevée que le prix du terrain et les coûts de nettoyage, pris ensemble.

Cependant, un certain nombre de défis, pris individuellement ou associés à d'autres, expliquent que ces sites demeurent abandonnés ou inoccupés, sans grande perspective d'assainissement ou de réutilisation, à défaut d'intervention stratégique. En général, ces défis sont le reflet de déficiences du marché. Lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien ou sont imparfaits, les mesures qui permettraient d'accroître la richesse de la collectivité nationale font défaut. Dans le cas des sites urbains contaminés réhabilitables, les principales déficiences du marché qui freinent le réaménagement sont :

- le manque d'accès aux capitaux,
- le risque lié à la responsabilité découlant de la réglementation,
- le risque lié à la responsabilité civile,
- un accès limité à la protection par assurance,
- les retards liés à la réglementation,
- les stigmates associés aux sites contaminés et la perception du risque,
- le manque de sensibilisation des principaux groupes d'intérêts des secteurs public et privé.

Une stratégie nationale doit s'attaquer directement à ces obstacles, en adoptant des mesures précises visant à combler des déficiences spécifiques, afin de ramener ces sites urbains contaminés réhabilitables sur le marché et les réintégrer à la vie des communautés canadiennes.

La réussite de cette stratégie exige la participation de tous les intervenants au processus de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, et des secteurs

public et privé. Les initiatives émanant du secteur public jouent un rôle majeur dans les efforts visant à surmonter les obstacles du marché, en particulier ceux liés au préfinancement et à l'incertitude en matière de responsabilité.

Les récents progrès du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

L'expérience canadienne en matière de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables est fondée sur un nombre limité d'initiatives impressionnantes dans plusieurs provinces et municipalités. Ces initiatives peuvent constituer le fondement d'une stratégie nationale plus complète et uniformisée. Ainsi :

- en 2000, le gouvernement fédéral a établi le Fonds d'habilitation municipal vert, administré de concert avec la Fédération canadienne des municipalités, qui peut octroyer jusqu'à 100 000 $ à l'établissement par les communautés d'inventaires de sites urbains contaminés réhabilitables et à l'évaluation des options d'aménagement et de politique;
- les provinces de l'Ontario et du Québec ont adopté des lois visant précisément à promouvoir le réaménagement de ces sites en s'attaquant aux principaux obstacles au réaménagement;
- au Québec, le programme visant à favoriser le financement du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, Revi-Sols, connaît beaucoup de succès. Il permet d'octroyer des subventions aux communautés, qui permettent de couvrir les coûts des études menant aux travaux de réhabilitation ainsi que leurs frais réels;
- dans plusieurs provinces, certaines municipalités — dont la ville de Hamilton, en Ontario, et son plan innovateur connu sous le nom de Environmental Remediation and Site Enhancement (ERASE) — ont montré qu'elles étaient capables d'assumer le rôle de chefs de file « de terrain », en matière d'élaboration et d'adoption d'initiatives de réaménagement de sites contaminés, en forgeant des partenariats communautaires réunissant les gouvernements et le secteur privé.

Les orientations stratégiques : plan d'action

La stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables vise à :

- réunir les éléments essentiels d'une approche nationale uniformisée et complète, visant le nettoyage et le réaménagement des sites urbains contaminés du Canada;
- s'inspirer des nombreuses récentes initiatives provinciales et communautaires entreprises au Canada, afin de promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dans l'ensemble du pays, comme instrument pratique de développement durable;
- solliciter la pleine participation d'intérêts publics, privés et communautaires déjà engagés dans le développement communautaire;
- s'attaquer aux principaux défis posés par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables par le biais de plusieurs moyens d'action;
- se concentrer sur les sites urbains contaminés réhabilitables de « catégorie intermédiaire » dont le réaménagement nécessite des initiatives stratégiques de la part du secteur public.

La stratégie propose trois orientations destinées à transformer les sites urbains contaminés réhabilitables en centres de vie communautaire (voir le tableau E-1 pour un résumé). Chaque recommandation est accompagnée de renseignements complémentaires sur les propositions ainsi que les raisons les justifiant. Les recommandations représentent un groupe d'initiatives censées surmonter les principaux obstacles du marché au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Orientation stratégique nº 1 : Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux

Les incitatifs provenant du financement public représentent un investissement stratégique déterminant pour l'avenir des sites urbains contaminés réhabilitables et des communautés dans lesquelles ils sont situés. Les actions proposées en vertu de la première orientation stratégique visent à :

- appliquer l'investissement public stratégique de manière à lever des capitaux privés et à combler les déficiences du marché en matière d'accès au capital au cours des étapes préliminaires du réaménagement, en éliminant les obstacles du régime fiscal et en accordant des prêts, des subventions et des garanties d'hypothèque;
- mettre en place un mécanisme efficace qui permette aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, d'accorder des incitatifs financiers aux projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables admissibles.

Orientation stratégique nº 2 : Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque

Une protection efficace de la responsabilité des intervenants au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables constitue la pierre angulaire du succès à long terme d'une stratégie nationale de revitalisation de ces sites au Canada. Les mesures proposées en vertu de la deuxième orientation stratégique visent à :

- mettre à la disposition de tous les intervenants au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, une politique publique qui soit claire, équitable et cohérente, de manière à fournir davantage de certitude et régler plus efficacement les questions de responsabilité et de gestion du risque;
- promouvoir une action concertée entre tous les paliers de gouvernement en matière de responsabilité et gestion du risque.

Orientation stratégique nº 3 : Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine

Le succès des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dépend du degré de sensibilisation de l'opinion publique, de son appui et de ses compétences. Les mesures proposées en vertu de la troisième orientation stratégique visent à :

- améliorer les compétences à tous les niveaux afin de faciliter le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables;
- sensibiliser les parties intéressées aux avantages découlant du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et aux défis qu'il soulève;
- fixer des objectifs partagés par tous, autour d'une vision commune de transformation des sites urbains contaminés réhabilitables en centres animés de vie communautaire;
- former des partenariats fondés sur l'engagement et l'appui des communautés.

Le défi du leadership

L'expérience passée en matière de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays, désigne le leadership du secteur public comme le facteur clé du succès. Chaque palier de gouvernement a un rôle singulier et essentiel à jouer. À cet égard, le gouvernement fédéral détient une responsabilité particulière — et une occasion unique — de lancer une stratégie nationale et d'amorcer la transformation des sites urbains contaminés réhabilitables du Canada en lieux privilégiés de vie pour les communautés canadiennes.

Les recommandations en matière de leadership sont de deux ordres :

1. L'appui du gouvernement en faveur d'une stratégie nationale

Que le gouvernement fédéral favorise un mouvement de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables en adoptant la stratégie et en mettant en œuvre les mesures qui relèvent de sa compétence, aussi vite que possible, en particulier les mesures suivantes :

- créer un bureau fédéral qui serait chargé de coordonner la participation des divers ministères et organismes fédéraux à la stratégie;
- mettre en application les mesures appropriées visant le financement (proposées en vertu de la première orientation stratégique);
- accélérer l'harmonisation des règles sur la conformité aux exigences posées par les paliers de gouvernement fédéral et provincial;
- promouvoir un effort concerté à l'échelle nationale sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables en encourageant d'autres juridictions à

reproduire les initiatives fédérales, le cas échéant, et à prendre des initiatives complémentaires dans le cadre d'une stratégie nationale.

Que les gouvernements provinciaux s'orientent vers la mise sur pied de programmes à plusieurs volets dont les composantes essentielles ont pour but de :

- fournir une aide financière aux collectivités locales ainsi qu'aux efforts privés de réaménagement;
- veiller à ce qu'une législation permette aux municipalités d'offrir une série complète de programmes d'incitatifs et autres mesures de promotion du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables;
- adopter des protocoles cohérents d'évaluation du risque à l'échelle provinciale ou régionale et disposer de l'infrastructure nécessaire à une évaluation de risque efficace;
- rationaliser les régimes de responsabilité afin de les rendre plus favorables au réaménagement.

Que les gouvernements municipaux continuent de jouer un rôle central dans l'exécution d'une stratégie de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et des instruments qu'elle propose, consistant à :

- fixer les priorités locales pour le réaménagement;
- simplifier et faciliter les approbations relatives à l'aménagement et à la construction nécessaires relatives aux sites urbains contaminés réhabilitables;
- redistribuer les sites urbains contaminés réhabilitables appartenant aux provinces en les remettant sur le marché;
- offrir des incitatifs de financement et d'aménagement aux projets admissibles.

2. Les gouvernements doivent montrer l'exemple

Que le gouvernement fédéral poursuive et améliore son programme de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables qui lui appartiennent, comme les sites militaires, les biens-fonds ferroviaires et les ports.

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux adoptent une politique donnant la priorité aux sites urbains contaminés réhabilitables sur les terrains vierges lorsqu'ils acquièrent des propriétés destinées à leur propre usage.

La mise en œuvre de la stratégie

Pour mettre en œuvre la stratégie, une approche souple et progressive s'impose et ce, parce que certaines provinces et municipalités possèdent des initiatives visant les sites urbains contaminés réhabilitables bien établies, et d'autres pas. En outre, toutes les mesures recommandées ne peuvent pas, ou ne doivent pas forcément être adoptées immédiatement. L'objectif est de tabler sur les progrès réalisés et les succès obtenus jusqu'à présent, d'initier le mouvement de réaménagement, de favoriser la sensibilisation et l'appui à cette question, puis de resserrer le programme au fil du temps. L'approche à suivre comporterait deux phases :

- une phase de « démarrage rapide », au cours de laquelle tous les paliers de gouvernement indiqueraient leur appui à la stratégie nationale et sélectionneraient les mesures recommandées pouvant être adoptées ou mises en œuvre assez facilement et rapidement, par exemple, une modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu*,
- une phase à plus long terme, au cours de laquelle les gouvernements et d'autres parties, peuvent s'attaquer à des domaines qui demandent davantage de temps, comme les modifications aux lois sur la responsabilité, les initiatives visant la formation et le développement à plus longue échéance des compétences.

Le tableau E-2 présente la manière dont les recommandations définies dans cette stratégie nationale pourraient être éventuellement aménagées dans le cadre d'une approche progressive.

Au fur et à mesure des progrès réalisés par la stratégie nationale, les gouvernements pourront l'améliorer en fonction de l'expérience obtenue au cours des premières années. Par exemple, un éventail plus large de communautés et d'intérêts pourrait être invité à participer au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. En outre, une combinaison plus étendue de moyens d'action pourrait être mise en œuvre, à la lumière des innovations qui ont vu le jour au Canada et dans d'autres pays.

Tableau E-1 Résumé des recommandations proposées dans la stratégie nationale

Orientations stratégiques	Recommandations	Responsabilité
1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	1.1 Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.2 Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.3 Octroyer des garanties d'hypothèque pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral
	1.4 Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.5 Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	2.1 Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie	Provinces/territoires
	2.2 Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement	Provinces/territoires
	2.3 Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.4 Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.5 Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site	Provinces/territoires Gouvernement fédéral Municipalités
	2.6 Prévoir l'approbation réglementaire des efforts d'assainissement	Provinces/territoires
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	3.1 Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoire Municipalités
	3.2 Faciliter la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	3.3 Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires

Tableau 1 Résumé des recommandations proposées dans la stratégie nationale

Orientations stratégiques	Recommandations	Responsabilité
1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	1.1 Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.2 Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.3 Octroyer des garanties d'hypothèque pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral
	1.4 Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.5 Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	2.1 Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie	Provinces/territoires
	2.2 Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement	Provinces/territoires
	2.3 Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.4 Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.5 Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site	Provinces/territoires Gouvernement fédéral Municipalités
	2.6 Prévoir l'approbation réglementaire des efforts d'assainissement	Provinces/territoires
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	3.1 Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoire Municipalités
	3.2 Faciliter la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	3.3 Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires

Tableau 2 Mise en œuvre de la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables : implantation progressive des mesures recommandées

Phase 1 : programme de « démarrage rapide » (p. ex. sur 12 mois)	Phase 2 : programme à moyen terme (p. ex. sur cinq ans)
Faire en sorte que tous les paliers de gouvernement appuient la stratégie nationale	Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie (recommandation 2.1)
Créer un bureau fédéral de coordination du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement (recommandation 2.2)
Veiller à ce que les gouvernements montrent l'exemple	Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive (recommandation 2.3)
Établir un cadre de mesure de la performance de la stratégie	Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité (recommandation 2.4)
Créer une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables	Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site (recommandation 2.5)
Élaborer des protocoles d'entente intergouvernementaux sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir un régime réglementaire d'approbation des efforts de restauration (recommandation 2.6)
Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 1.1).	Encourager la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs (recommandation 3.2)
Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.2).	Surveiller la mise en œuvre
Octroyer des garanties d'hypothèques pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.3)	Évaluer les initiatives et les progrès réalisés
Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.4)	Modifier et renforcer les initiatives
Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.5)	Encourager de nouvelles participations par l'éducation et le financement fédéral d'incitatifs
Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.1)	Enrichir l'éventail des moyens d'action
Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.3)	

Tableau E-2 Mise en œuvre de la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables : implantation progressive des mesures recommandées

Phase 1 : programme de « démarrage rapide » (p. ex. sur 12 mois)	Phase 2 : programme à moyen terme (p. ex. sur cinq ans)
Faire en sorte que tous les paliers de gouvernement appuient la stratégie nationale	Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie (recommandation 2.1)
Créer un bureau fédéral de coordination du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement (recommandation 2.2)
Veiller à ce que les gouvernements montrent l'exemple	Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive (recommandation 2.3)
Établir un cadre de mesure de la performance de la stratégie	Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité (recommandation 2.4)
Créer une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables	Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site (recommandation 2.5)
Élaborer des protocoles d'entente intergouvernementaux sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir un régime réglementaire d'approbation des efforts de restauration (recommandation 2.6)
Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 1.1)	Encourager la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs (recommandation 3.2)
Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.2)	Surveiller la mise en œuvre
Octroyer des garanties d'hypothèques pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.3)	Évaluer les initiatives et les progrès réalisés
Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.4)	Modifier et renforcer les initiatives
Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.5)	Encourager de nouvelles participations par l'éducation et le financement fédéral d'incitatifs
Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.1)	Enrichir l'éventail des moyens d'action
Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.3)	

1 Introduction

La stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables repose sur l'objectif suivant : Transformer les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada en centres de vie communautaire économiquement productifs, sains et animés, grâce aux efforts concertés des différents paliers de gouvernement, du secteur privé et des organismes communautaires.

Les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : héritage et perspectives

Les sites urbains contaminés réhabilitables déterminent le paysage des communautés vivant dans chaque région du Canada.

Les sites urbains contaminés réhabilitables constituent l'héritage d'un siècle d'industrialisation au Canada. Ils sont situés dans les grandes et petites villes de l'ensemble du pays : anciennes propriétés commerciales ou industrielles abandonnées, vacantes, inoccupées ou sous-utilisées, où les activités passées ont entraîné une contamination réelle ou probable de l'environnement. Les sites urbains contaminés réhabilitables se distinguent toutefois des autres sites contaminés sur un point majeur — ils possèdent un excellent potentiel pour leur nettoyage et leur réaménagement à des fins productives.

Les sites urbains contaminés réhabilitables se présentent sous différentes formes : raffineries désaffectées, anciennes cours de triage, anciens secteurs riverains, rives industrielles, entrepôts tombant en ruine, stations-service abandonnées,

La ville de Brantford, en Ontario, a hérité d'un site contaminé qui appartenait à une société qui a fait faillite. Personne ne s'occupait de la propriété, et lorsque des squatters ont investi l'immeuble inoccupé, la ville n'avait pas le droit de les expulser. L'immeuble a fini par brûler complètement. L'ampleur de l'incendie a presque nécessité l'évacuation d'urgence de l'hôpital général de Brantford situé à proximité.

anciens nettoyeurs à sec — autre propriété commerciale où des substances toxiques pourraient avoir été utilisées ou stockées. Ils peuvent être détenus par des intérêts publics ou privés, être sous tutelle ou constituer des « sites orphelins » qui n'appartiennent à personne.

Il y aurait 30 000 sites urbains contaminés réhabilitables au Canada. Inexploités ou non entretenus, ces sites représentent une perte importante de débouchés sur le plan économique. Ils constituent une pollution visuelle et portent atteinte à la qualité de vie des quartiers, et dans certains cas, constituent un risque pour la santé et l'environnement.

La ville de Brantford, en Ontario, a hérité d'un site contaminé qui appartenait à une société qui a fait faillite. Personne ne s'occupait de la propriété, et lorsque des squatters ont investi l'immeuble inoccupé, la ville n'avait pas le droit de les expulser. L'immeuble a fini par brûler complètement. L'ampleur de l'incendie a presque nécessité l'évacuation d'urgence de l'hôpital général de Brantford situé à proximité.

Les sites urbains contaminés réhabilitables constituent une occasion encore inexploitée de revitaliser de vieux quartiers et de générer des richesses pour les communautés.

La tendance dominante, tant au Canada qu'à l'étranger, est de réaliser que les sites urbains contaminés réhabilitables représentent une occasion encore inexploitée de revitaliser certains des quartiers les plus anciens et les plus négligés de nombreuses communautés — il s'agit donc de restaurer la qualité de l'environnement et de faire revivre ces propriétés en créant des logements, en attirant des petites entreprises et en favorisant l'exercice d'activités récréatives. Au cours des dernières années, l'expérience des États-Unis, de l'Europe et de quelques villes canadiennes a montré que les sites urbains contaminés réhabilitables ont un brillant avenir, pourvu que l'on mette en place les incitatifs et les partenariats appropriés.

Au Canada, plusieurs milliers de sites contaminés ont déjà été restaurés, ce qui a permis de créer des dizaines de milliers d'emplois, de générer des millions de dollars en impôts fonciers supplémentaires et de construire des milliers de nouvelles unités d'habitation. Grâce à la panoplie de mesures de soutien présentée dans le cadre de cette stratégie nationale, la branche d'activité nouvelle que représente le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada pourrait rapidement devenir un secteur de l'économie de plusieurs milliards de dollars par an.

Transformer les sites urbains contaminés réhabilitables canadiens en centres de vie communautaire animés ne sera pas tâche facile. Ces sites présentent un réseau complexe de défis pour les communautés situées dans l'ensemble du Canada. Des préoccupations de longue date d'ordre juridique, financier ou communautaire doivent être reconnues et prises en compte. Les intérêts de toutes les parties prenantes au développement communautaire — tous les paliers de gouvernement, le secteur privé, les groupes communautaires — doivent se rallier autour d'un même engagement. Il est essentiel que le leadership des pouvoirs publics apporte à cette tâche, crédibilité, appui et enthousiasme.

Les avantages du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables : favoriser l'établissement de communautés durables sur le plan environnemental

Remarque. — Les termes en italiques marqués d'un astérisque (*) sont définis à l'annexe 1.

Les arguments en faveur du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada sont irréfutables. Nettoyer et revitaliser un site contaminé peut transformer la qualité de vie d'un ancien voisinage ou quartier, générant un large éventail de retombées positives aux plans économique, environnemental et social. En outre, les bénéfices ne sont pas seulement visibles à l'échelle du quartier, mais ils sont perceptibles au niveau de la ville, de la province et même du pays : le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut constituer un instrument majeur d'établissement de communautés durables au Canada. En restaurant la qualité de l'environnement et en revitalisant des propriétés autrefois abandonnées, le

réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables constitue un excellent exemple de mise en pratique des principes du développement durable — soit un développement qui cherche à intégrer des objectifs économiques, environnementaux et sociaux afin que les besoins des générations actuelles puissent être remplis sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

L'annexe 2 fournit des exemples de retombées positives d'ordre économique, social ou environnemental découlant des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables menés dans plusieurs villes canadiennes. L'expérience canadienne, américaine ou européenne en la matière montre qu'au delà des contextes particuliers, il présente les avantages suivants :

1. Création et maintien de perspectives d'emploi

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables crée des perspectives d'emploi non seulement dans les domaines spécialisés des technologies de nettoyage et en la matière d'aménagement, mais aussi auprès des nouvelles sociétés — petites entreprises et fournisseurs de services — qui s'établissent dans les sites urbains contaminés restaurés. Au niveau national, l'amélioration des compétences en matière de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut faire augmenter le potentiel d'exportation des technologies canadiennes de nettoyage.

Le programme Revi-Sols du Québec, mis en place dans le but de promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, a créé des emplois pour environ 1 075 années-personnes au cours des cinq dernières années dans le domaine de l'évaluation environnementale et du nettoyage[1].

Le réaménagement d'un petit site contaminé dans la région du West Harbourfront de la ville de Hamilton, en Ontario, a permis la construction de 27 nouveaux logements sur des terrains qui servaient auparavant de cours de triage et étaient occupés par une station-service; il a généré des revenus personnels de 720 000 à partir des activités de restauration réalisées sur place ainsi que des emplois dans la construction, et il a permis de créer 10 emplois permanents[2].

2. Augmentation des revenus d'impôts

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables a pour effet de faire augmenter l'assiette fiscale des trois paliers de gouvernement, en créant de nouvelles assises économiques sources d'impôts fonciers, d'impôts sur le revenu et sur le capital. Au niveau municipal, un site réaménagé génère des revenus fonciers supplémentaires et fait augmenter le financement accessible aux administrations locales afin de leur permettre de fournir des services publics. L'expérience américaine montre que le réaménagement d'un site contaminé fait monter, en moyenne, de 10 %, la valeur des propriétés situées dans un rayon allant jusqu'à 2,5 kilomètres du site réaménagé, sans compter l'augmentation corrélative des revenus fonciers[3].

Lorsqu'il sera terminé, le projet Spencer Creek Village à Dundas, en Ontario, aura créé près de 500 nouveaux logements et 40 000 pieds carrés de locaux commerciaux sur l'ancien site d'une fonderie d'acier. On estime qu'il générera :

- *1,76 millions de dollars par an de revenus fonciers supplémentaires pour la municipalité.*
- *7,55 millions de dollars d'augmentation des taxes de vente provinciales.*
- *6,6 millions de dollars d'augmentation des recettes de la TPS[4].*

Aux niveaux provincial et fédéral, le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables produit des revenus supplémentaires en taxes de vente et en taxes sur les produits et les services (TPS), et il fait augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu. Les trois paliers de gouvernement peuvent aussi tirer parti de manière indirecte de la réduction des besoins de financement pour la construction de nouvelles routes ou d'infrastructures, parce que les sites urbains contaminés réhabilitables tendent à être situés à des endroits où il existe déjà des services municipaux.

3. Revitalisation des quartiers et des communautés

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut être un facteur de renouveau et de croissance économique des villes, notamment lorsque des superficies importantes de sites urbains contaminés réhabilitables sont situés dans le centre d'affaires ou dans des banlieues fortement industrialisées.

Un site contaminé réaménagé redonne une vocation productive à des terrains inexploités. Il favorise l'accès à des logements abordables. Il peut améliorer la qualité de vie d'un quartier, en permettant aux résidents de vivre

plus près de leurs lieux de travail et d'installations récréatives. Il peut entraîner la création directe de nouvelles entreprises dans la région, qui à leur tour, attirent de nouvelles entreprises et de nouveaux services.

Le réaménagement des anciens ateliers de réparation du CN à Moncton, au Nouveau-Brunswick, a permis de créer 110 acres de nouvelles installations sportives sur un emplacement du centre-ville facile d'accès. Ces installations comprennent 10 losanges de baseball, quatre terrains de soccer, deux terrains de football et un complexe sportif qui contient quatre arénas de hockey de calibre LNH[5].

Le réaménagement de la rive Sud False Creek au Centre-ville de Vancouver, entrepris dans les années 1970 sur 80 acres de terrains industriels délabrés, constitue un exemple remarquable de la manière dont le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut venir appuyer des objectifs communautaires et sociaux. Ainsi, les schémas d'aménagement de la ville prévoyaient expressément la construction d'une diversité de logements susceptibles d'intéresser des foyers de tous les niveaux de revenu et de différents groupes d'âge. Le projet de réaménagement a ainsi pu attirer différents types de promoteurs, sur le marché ou hors du marché, coopératives d'habitation ou condominiums, logements locatifs ou propriété privée, de sorte que tous les segments de la société de Vancouver étaient concernés[6].

Dans des communautés plus petites et rurales — où la présence d'un seul site contaminé de taille importante peut drainer les ressources d'une collectivité locale et dégrader le paysage —le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut être une source de renouveau.

4. Réduction de l'expansion tentaculaire des villes

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables réduit la pression liée à l'aménagement de terrains vierges[*] situés à la périphérie d'une communauté, ce qui entraîne des économies de coûts de construction d'infrastructure et de transport.

Chaque hectare de sites urbains contaminés réhabilitables réaménagé à des fins d'habitation peut faire économiser jusqu'à 66 000 $ par an en coûts de transport (comparé au réaménagement d'une superficie équivalente de terrains vierges)[7].

Les sites urbains contaminés réhabilitables réaménagés utilisent en général de manière efficace l'infrastructure municipale existante et sont stratégiquement situés près des voies de transport existantes. L'aménagement des terrains vierges, quant à lui, consomme des terres qui peuvent autrement servir à l'agriculture et exige l'installation d'infrastructure et de services municipaux coûteux. D'une manière générale, l'aménagement de terrains vierges couvre des superficies de terres beaucoup plus importantes que les projets concernant les sites urbains contaminés réhabilitables et se prête moins à des vocations impliquant des piétons ou la fréquentation des transports en commun.

Chaque hectare de sites urbains contaminés réhabilitables réaménagé peut sauvegarder de l'aménagement une superficie minimum estimée à 4,5 hectares de terrains vierges situés dans une zone périphérique[8].

5. Augmentation de la compétitivité des villes

Les effets de la hausse de productivité du secteur privé — notamment, une utilisation plus compacte du sol, la réduction du fardeau fiscal destiné à financer l'infrastructure ainsi qu'une amélioration du climat des affaires en raison de la présence de meilleurs quartiers et de la réduction de l'encombrement des voies de circulation — contribuent tous à améliorer la compétitivité des villes canadiennes en cherchant à attirer l'investissement étranger.

6. Amélioration de la qualité de l'environnement, de la santé et de la sécurité

De nombreux sites urbains contaminés réhabilitables sont contaminés par des déchets toxiques, industriels ou autres, qui constituent une menace pour la santé et la sécurité des personnes qui vivent ou travaillent à proximité. Nettoyer ces sites peut aider à restaurer la qualité de l'environnement dans les communautés et éliminer les menaces à leur santé et à leur sécurité.

Un centre commercial a été construit à Shawinigan, au Québec, sur le site d'une ancienne usine de fabrication de chlore, de soude caustique et de solvants, laquelle était près d'une zone résidentielle, protégeant ainsi la santé des résidents du quartier et réaménageant une propriété qui avait été abandonnée depuis plus de 25 ans[9].

Canaliser la croissance dans les sites urbains contaminés réhabilitables plutôt que dans les terrains vierges peut aussi contribuer à améliorer la qualité de l'air et à réduire les émissions de gaz à effet de serre en

zone urbaine. Le réaménagement des plus anciens sites des centres-villes constitue une alternative à l'étalement tentaculaire des villes en encourageant un aménagement urbain plus compact, en réduisant les besoins des résidents, des travailleurs et des entreprises en termes de déplacements quotidiens et de transports.

Ainsi, on estime, en moyenne, qu'un banlieusard de la région du grand Toronto utilise sa voiture, au cours d'une année, au-delà de deux fois et demi plus qu'une personne vivant en zone urbaine sur un ancien site contaminé. En effet, cette dernière bénéficie de distances plus courtes de déplacements journaliers et elle a tendance à utiliser davantage les transports en commun. (Les économies moyennes réalisées par cette personne au cours d'une année, en termes d'émissions de carburants, sont en réalité plus importantes que cela. En effet, la réduction des déplacements en voiture diminue la congestion et augmente l'efficience énergétique pour les autres voyageurs, en particulier aux heures d'affluence.)[10]

Les incidences du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne

En plus de procurer d'importants bénéfices économiques, environnementaux et sociaux aux communautés, le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables est susceptibles d'avoir des retombées positives considérables sur l'ensemble de l'économie canadienne, selon les conclusions d'une étude économique préliminaire commandée par la TRNEE en 2002[11].

L'étude avait pour objectif de repérer les biens et les services associés au secteur du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables de l'économie canadienne et de modéliser les effets multiplicateurs des bénéfices engendrés par le secteur sur l'économie canadienne — comment un dollar dépensé pour une activité est réaffecté (par des transactions en chaîne) à d'autres activités ou produits.

L'étude a conclu que le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables possède un effet multiplicateur très élevé, illustrant ainsi le haut contenu en services du groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et le grand nombre de liens interentreprises caractérisant l'activité de réaménagement de ces sites (p. ex. le haut degré auquel le secteur des terrains abandonnés achète des biens et des services d'autres secteurs de l'économie canadienne).

(Pour de plus amples renseignements sur l'étude, voir l'annexe 3)

False Creek, Vancouver, C. B. avant le réaménagement, dans les années cinquante

False Creek en 2002

plus près de leurs lieux de travail et d'installations récréatives. Il peut entraîner la création directe de nouvelles entreprises dans la région, qui à leur tour, attirent de nouvelles entreprises et de nouveaux services.

Le réaménagement des anciens ateliers de réparation du CN à Moncton, au Nouveau-Brunswick, a permis de créer 110 acres de nouvelles installations sportives sur un emplacement du centre-ville facile d'accès. Ces installations comprennent 10 losanges de baseball, quatre terrains de soccer, deux terrains de football et un complexe sportif qui contient quatre arénas de hockey de calibre LNH[5].

Le réaménagement de la rive Sud False Creek au Centre-ville de Vancouver, entrepris dans les années 1970 sur 80 acres de terrains industriels délabrés, constitue un exemple remarquable de la manière dont le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut venir appuyer des objectifs communautaires et sociaux. Ainsi, les schémas d'aménagement de la ville prévoyaient expressément la construction d'une diversité de logements susceptibles d'intéresser des foyers de tous les niveaux de revenu et de différents groupes d'âge. Le projet de réaménagement a ainsi pu attirer différents types de promoteurs, sur le marché ou hors du marché, coopératives d'habitation ou condominiums, logements locatifs ou propriété privée, de sorte que tous les segments de la société de Vancouver étaient concernés[6].

Dans des communautés plus petites et rurales — où la présence d'un seul site contaminé de taille importante peut drainer les ressources d'une collectivité locale et dégrader le paysage —le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut être une source de renouveau.

4. Réduction de l'expansion tentaculaire des villes

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables réduit la pression liée à l'aménagement de terrains vierges* situés à la périphérie d'une communauté, ce qui entraîne des économies de coûts de construction d'infrastructure et de transport.

Chaque hectare de sites urbains contaminés réhabilitables réaménagé à des fins d'habitation peut faire économiser jusqu'à 66 000 $ par an en coûts de transport (comparé au réaménagement d'une superficie équivalente de terrains vierges)[7].

Les sites urbains contaminés réhabilitables réaménagés utilisent en général de manière efficace l'infrastructure municipale existante et sont stratégiquement situés près des voies de transport existantes. L'aménagement des terrains vierges, quant à lui, consomme des terres qui peuvent autrement servir à l'agriculture et exige l'installation d'infrastructure et de services municipaux coûteux. D'une manière générale, l'aménagement de terrains vierges couvre des superficies de terres beaucoup plus importantes que les projets concernant les sites urbains contaminés réhabilitables et se prête moins à des vocations impliquant des piétons ou la fréquentation des transports en commun.

Chaque hectare de sites urbains contaminés réhabilitables réaménagé peut sauvegarder de l'aménagement une superficie minimum estimée à 4,5 hectares de terrains vierges situés dans une zone périphérique[8].

5. Augmentation de la compétitivité des villes

Les effets de la hausse de productivité du secteur privé — notamment, une utilisation plus compacte du sol, la réduction du fardeau fiscal destiné à financer l'infrastructure ainsi qu'une amélioration du climat des affaires en raison de la présence de meilleurs quartiers et de la réduction de l'encombrement des voies de circulation — contribuent tous à améliorer la compétitivité des villes canadiennes en cherchant à attirer l'investissement étranger.

6. Amélioration de la qualité de l'environnement, de la santé et de la sécurité

De nombreux sites urbains contaminés réhabilitables sont contaminés par des déchets toxiques, industriels ou autres, qui constituent une menace pour la santé et la sécurité des personnes qui vivent ou travaillent à proximité. Nettoyer ces sites peut aider à restaurer la qualité de l'environnement dans les communautés et éliminer les menaces à leur santé et à leur sécurité.

Un centre commercial a été construit à Shawinigan, au Québec, sur le site d'une ancienne usine de fabrication de chlore, de soude caustique et de solvants, laquelle était près d'une zone résidentielle, protégeant ainsi la santé des résidents du quartier et réaménageant une propriété qui avait été abandonnée depuis plus de 25 ans[9].

Canaliser la croissance dans les sites urbains contaminés réhabilitables plutôt que dans les terrains vierges peut aussi contribuer à améliorer la qualité de l'air et à réduire les émissions de gaz à effet de serre en

zone urbaine. Le réaménagement des plus anciens sites des centres-villes constitue une alternative à l'étalement tentaculaire des villes en encourageant un aménagement urbain plus compact, en réduisant les besoins des résidents, des travailleurs et des entreprises en termes de déplacements quotidiens et de transports.

Ainsi, on estime, en moyenne, qu'un banlieusard de la région du grand Toronto utilise sa voiture, au cours d'une année, au-delà de deux fois et demi plus qu'une personne vivant en zone urbaine sur un ancien site contaminé. En effet, cette dernière bénéficie de distances plus courtes de déplacements journaliers et elle a tendance à utiliser davantage les transports en commun. (Les économies moyennes réalisées par cette personne au cours d'une année, en termes d'émissions de carburants, sont en réalité plus importantes que cela. En effet, la réduction des déplacements en voiture diminue la congestion et augmente l'efficience énergétique pour les autres voyageurs, en particulier aux heures d'affluence.)[10]

En plus de procurer d'importants bénéfices économiques, environnementaux et sociaux aux communautés, le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables est susceptibles d'avoir des retombées positives considérables sur l'ensemble de l'économie canadienne, selon les conclusions d'une étude économique préliminaire commandée par la TRNEE en 2002[11].

L'étude avait pour objectif de repérer les biens et les services associés au secteur du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables de l'économie canadienne et de modéliser les effets multiplicateurs des bénéfices engendrés par le secteur sur l'économie canadienne — comment un dollar dépensé pour une activité est réaffecté (par des transactions en chaine) à d'autres activités ou produits.

L'étude a conclu que le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables possède un effet multiplicateur très élevé, illustrant ainsi le haut contenu en services du groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et le grand nombre de liens interentreprises caractérisant l'activité de réaménagement de ces sites (p. ex. le haut degré auquel le secteur des terrains abandonnés achète des biens et des services d'autres secteurs de l'économie canadienne).

(Pour de plus amples renseignements sur l'étude, voir l'annexe 3)

False Creek, Vancouver, C. B. avant le réaménagement, dans les années cinquante

False Creek en 2002

2 Les arguments en faveur d'une stratégie nationale : *les défis soulevés par le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables*

La plupart des sites urbains contaminés réhabilitables qui sont aux mains des forces traditionnelles du marché demeurent dans une impasse.

Si les sites urbains contaminés réhabilitables présentent un potentiel aussi intéressant pour la revitalisation des quartiers canadiens, pourquoi ces propriétés ne sont-elles pas davantage réaménagées?

En examinant les défis soulevés par le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, il importe de savoir qu'il n'existe pas qu'un seul type de site contaminé. Chaque site possède ses propres problèmes et offre des débouchés particuliers. Ses perspectives de réaménagement reposent à la fois sur son passé — l'historique des activités pratiquées sur l'emplacement — et sur son futur, qui dépend de facteurs comme l'intérêt du marché, la responsabilité, le plan de la municipalité relatif aux utilisations futures et les technologies de *restauration**.

Compte tenu des perspectives offertes par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, ces derniers peuvent être classés en trois catégories générales[12] :

- la première catégorie comprend les sites dont la valeur marchande excède de beaucoup les coûts de restauration, et qui constituent peut-être entre 15 et 20 % des sites contaminés au pays. Le réaménagement de ces sites est souvent commandé par les forces du marché et, parce qu'ils ont tendance à être lucratifs, ils ne restent pas longtemps abandonnés ou inexploités. C'est pourquoi de nombreux anciens sites urbains contaminés réhabilitables sont réaménagés sans que cela attire l'attention ou sans aide extérieure.

- La dernière catégorie, qui représente encore 15 à 20 % de tous les sites contaminés, comporte des terrains dont les coûts de nettoyage sont beaucoup plus élevés que la valeur des terrains après leur restauration. Les coûts liés au nettoyage et l'incertitude ont raison de l'intérêt du marché pour ces sites. Un grand nombre se situe dans des zones rurales ou éloignées, ou dans des zones urbaines plus petites. Ces terrains n'offrent aucune perspective réaliste de réaménagement dans un avenir prévisible.
- La catégorie intermédiaire, qui comprend peut-être entre 60 à 70 % des sites contaminés du Canada, est le groupe le plus compliqué et qui laisse le plus perplexe. Les coûts de nettoyage sont élevés, mais ils présentent un fort potentiel de réaménagement. Ces sites sont en général situés dans des zones urbaines établies et le long des voies de transport, où les services municipaux sont déjà disponibles. La valeur marchande du terrain lui-même, une fois nettoyé, peut être légèrement plus ou moins élevée que le prix du terrain, et les coûts de nettoyage pris ensemble. Les sites ne sont pas exploités parce qu'ils présentent trop de difficultés à résoudre pour les forces traditionnelles du marché. Tous les autres avantages éventuels aux plans social, environnemental et économique sont en fin de compte perdus. Dans ces conditions, les sites urbains contaminés réhabilitables demeurent dans une impasse; ils ont peu de chances d'être restaurés ou réutilisés en l'absence d'intervention stratégique destinée à surmonter ces obstacles.

L'impasse dans laquelle se trouve la catégorie intermédiaire des sites urbains contaminés réhabilitables prend sa source dans différents défis qui, pris individuellement ou ensemble, sont susceptibles d'affecter le réaménagement de plusieurs manières; celles-ci sont discutées ci-dessous.

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables est freiné par le manque d'accès aux capitaux appartenant aux sources traditionnelles de financement.

Le manque d'accès aux capitaux destinés à couvrir les coûts initiaux a constitué l'un des plus importants obstacles au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Les sources traditionnelles de capitaux ont en général été réticentes à assumer les coûts des phases d'*évaluation environnementale de site** initiale et de nettoyage, des projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables. De nombreux bailleurs de fonds s'inquiètent du manque de liquidités associé au fait de détenir un site contaminé comme garantie, et ils ont peur de ne pas être en mesure de réaliser la valeur de la garantie offerte dans le cadre d'un mécanisme de financement. Certains bailleurs de fonds craignent aussi devoir assumer une *responsabilité découlant de la réglementation** ou une *responsabilité civile**, s'ils venaient à posséder un site qui n'a pas été restauré. Comme les projets visant les sites urbains contaminés réhabilitables nécessitent beaucoup de capitaux, les bailleurs de fonds sont obligés d'obtenir l'assurance que les risques liés au réaménagement valent la peine d'être pris. Or, les promoteurs de ces sites sont rarement en mesure d'offrir une telle garantie.

Même si les institutions financières traditionnelles étaient en mesure d'obtenir une réassurance suffisante avant de prêter des capitaux aux promoteurs de sites urbains contaminés réhabilitables, la structure financière de nombreux projets n'arrivera pas encore à attirer beaucoup d'investisseurs. Cela est particulièrement vrai lorsque les taux de rendement liés au réaménagement de ces sites sont comparables à ceux résultant de l'aménagement de terrains vierges, qui est en général beaucoup plus rapide. Ainsi, un promoteur peut choisir d'acquérir un terrain vierge qui n'a jamais été aménagé et d'y construire une installation qui remplit les besoins précis de ces terrains. Par ailleurs, il peut acheter un site qui est peut-être contaminé, mais qui se situe dans la partie centrale de la ville où tous les services municipaux existent déjà. Dans le dernier cas, il devra consacrer beaucoup de temps et d'argent à l'évaluation environnementale du site afin de déterminer précisément quels sont les contaminants présents. Il devra trouver le capital de départ nécessaire pour mener à bien, ne serait-ce que cette tâche préliminaire. Il faudra ensuite trouver un financement supplémentaire pour le nettoyage du site. Tout cela doit être accompli avant que le réaménagement du site ne commence. Ces coûts préliminaires peuvent rendre un projet de réaménagement extrêmement onéreux. En outre, les promoteurs, au moment d'évaluer leurs besoins de financement pour un projet donné, ne doivent pas oublier le coût des produits d'assurance destinés à les

protéger contre les dépassements de coûts, au cours du processus de restauration. Ces dépenses initiales constituent un handicap pour les projets visant les sites urbains contaminés réhabilitables par rapport à ceux visant les terrains vierges sur des terres agricoles ou d'autres espaces ouverts situés à la périphérie des villes.

La question de la responsabilité augmente l'incertitude et les risques pour toutes les parties impliquées dans le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables[13].

Selon les lois fédérale et provinciales, les participants à un projet de réaménagement d'un site urbain contaminé réhabilitable peuvent devoir assumer la responsabilité découlant de la contamination causée par l'utilisation initiale du terrain — même s'il était géré en conformité avec les lois et les normes applicables à l'époque. Chaque participant est soumis à la *responsabilité solidaire** éventuelle découlant de la réglementation ou du droit commun. Cela signifie que chacun des participants pris individuellement pourrait être contraint d'assumer l'entière responsabilité qui pourrait découler du fait que le terrain change de vocation, passant de terrain vacant ou inexploité, à activement exploité et occupé.

Dans certaines juridictions, les autorités de réglementation ne fourniront pas d'approbation pour une opération de restauration ou un certificat de fin des travaux, une fois l'assainissement terminé. Même lorsqu'ils sont prévus (en Colombie-Britannique, par exemple), la protection accordée est limitée, parce que la responsabilité peut « renaître » pour une multitude de raisons (en grande partie liées aux changements de normes et d'utilisation du site).

L'absence de certitude en ce qui concerne l'extinction de la responsabilité, le manque de prévisibilité quant à la durée du risque de responsabilité, ainsi que les coûts qui pourraient devoir être assumés en raison d'une responsabilité éventuelle, ont une incidence sur toutes les parties:

- *Les propriétaires* de sites urbains contaminés réhabilitables pourraient se montrer réticents à modifier la vocation de ces terrains parce qu'ils ne veulent pas endosser les risques liés à la responsabilité civile vis-à-vis de tiers propriétaires subséquents ou des occupants des sites réaménagés. Il en va de même pour la responsabilité qui pourrait éventuellement découler de la réglementation en vertu d'une modification dans l'utilisation du sol. Même si certains promoteurs sont prêts à accepter un transfert de responsabilité, il n'existe aucune disposition législative, tant au niveau fédéral que provincial, qui autoriserait qu'un transfert de responsabilité lie les autorités de réglementation ou des tiers. Par conséquent, pour de nombreux propriétaires, la meilleure façon de gérer la question de l'exposition au risque est de laisser les sites vacants. (Des produits d'assurance offerts sur le marché aident dans une certaine mesure à protéger de toute responsabilité, mais ils ne peuvent prévoir que des durées de protection limitées et leurs primes sont en général trop élevées pour des sites plus petits.)
- *Les promoteurs traditionnels* peuvent se montrer réticents à réaménager parce qu'ils ne veulent pas assumer le risque de responsabilité et même s'ils le veulent, ils n'ont pas à leur disposition de mécanisme leur permettant d'endosser ce risque tout en sachant avec certitude que la responsabilité s'éteindra.
- *Les bailleurs de fonds* peuvent se montrer réticents à financer des projets de réaménagement par peur de devoir assumer une responsabilité.
- *Les municipalités* pourraient avoir tendance à imposer certaines exigences en matière d'environnement et à obtenir des indemnités afin d'atténuer leurs propres préoccupations touchant la responsabilité.
- *Les organismes provinciaux* peuvent refuser d'accorder des approbations d'aménagement en raison des préoccupations permanentes liées au fait de devoir assumer dans l'avenir une responsabilité.
- *Les occupants futurs ou les utilisateurs finaux* doivent assumer la même responsabilité que les utilisateurs actuels ou anciens. Par conséquent, ils peuvent se montrer réticents à s'impliquer dans un tel projet, de peur d'être tenus responsables des incidences sur l'environnement découlant de la contamination causée par les utilisateurs initiaux de la propriété.

Le rôle que le principe du pollueur-payeur joue dans l'orientation de la politique publique vient compliquer davantage la question de la responsabilité. Le principe du pollueur-payeur est un principe politique bien établi,

destiné à résoudre la question de la contamination causée par une activité industrielle actuelle. Il vise à faire en sorte que les sociétés mènent leurs activités d'une manière qui ne crée pas d'effets nuisibles sur l'environnement excédant les normes établies par réglementation. Cependant, certains analystes ont suggéré que ce principe a eu l'effet involontaire d'empêcher le réaménagement et la réutilisation s'il est associé au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. La difficulté provient du fait que l'on applique des normes actuelles à des activités qui ont eu lieu il y a très longtemps — plus d'un siècle dans certains cas. Les promoteurs de ces activités — soit les « pollueurs » dans le contexte actuel — sont déjà disparus depuis longtemps. En l'absence du pollueur initial, l'application du principe du pollueur-payeur peut entraîner la responsabilité d'une personne qui entre en contact avec ces sites contaminés. Par conséquent, de nombreuses parties impliquées à titre de propriétaires subséquents ou de promoteurs éventuels intéressés au réaménagement sont réticentes à passer à l'acte, de peur de se voir opposer des réclamations liées à la responsabilité. Les propriétaires fonciers privés ne sont pas les seuls concernés — de nombreux sites contaminés sont passés entre les mains de municipalités ou d'autres parties qui ne sont aucunement liées aux actions initiales de contamination.

Les ateliers Angus, Montréal, Québec : moitié site contaminé, moitié site industrielle, 1978

Les promoteurs éventuels de sites urbains contaminés réhabilitables peuvent se voir imposer des conditions rigides et incohérentes en matière d'évaluation du risque réalisée sur leurs sites.

Les processus d'approbation aux niveaux provincial et municipal exigent souvent que les sites urbains contaminés réhabilitables restaurés remplissent une série de *critères génériques** d'application universelle, même lorsqu'une évaluation environnementale particulière à un site indique que l'état de la propriété et son utilisation envisagée ne justifient pas cette approche.

Au Canada, les différents paliers de gouvernement ne s'entendent pas toujours sur la validité de l'évaluation du risque. Ainsi, certaines municipalités refusent de considérer l'évaluation du risque comme un fondement valide à la restauration de sites urbains contaminés réhabilitables. Au lieu de cela, en raison de préoccupations liées à la question de la responsabilité, elles imposent des conditions supplémentaires pour l'obtention des approbations environnementales. Au rang des conditions posées à la délivrance d'une approbation municipale, figure notamment l'exigence selon laquelle la restauration doit être réalisée selon des normes qui excèdent les normes provinciales.

Le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables doit intéresser diverses juridictions et plusieurs disciplines.

Ceux qui réaménagent des sites urbains contaminés réhabilitables sont confrontés à des exigences réglementaires et à des processus prévus dans la loi qui ont été établis par les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Chaque palier de gouvernement peut être amené à examiner et à approuver un projet de réaménagement de ces sites. Malgré les récents efforts entrepris pour harmoniser les exigences des différents gouvernements dans certains domaines (comme l'évaluation environnementale), les promoteurs peuvent se voir confrontés à des exigences qui se chevauchent ou qui sont incohérentes.

Parallèlement, le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peut être une opération

complexe. Il intéresse nécessairement un certain nombre de disciplines et de domaines de compétence au sein d'un seul gouvernement. Aux niveaux provincial et municipal, par exemple, il peut exister des conditions ou des questions touchant la gestion des déchets, les ressources en eau, l'aménagement du territoire, le développement économique, les transports et les finances. Sans une approche bien coordonnée au niveau de chaque palier de gouvernement qui intégrerait les exigences touchant l'aménagement du territoire, l'examen et l'approbation, ou des attributions claires de compétence entre les gouvernements, de manière à éliminer les doubles emplois et les chevauchements, les projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables peuvent stagner.

Les préoccupations liées à la contamination de l'environnement et à la responsabilité ont dicté le comportement des communautés et des promoteurs en matière de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Dans de nombreuses communautés, le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables n'a pas constitué une question prioritaire. Il y a un manque général de sensibilisation — à tous les paliers de gouvernement, au sein du secteur privé et au niveau des communautés — aux défis soulevés par le réaménagement de ces sites et des perspectives qu'il offre.

Sauf à quelques exceptions importantes près, au Canada, il s'en suit que les groupes communautaires, les décideurs au sein des municipalités et les promoteurs ont été lents à appuyer le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables situés dans leurs voisinages. À défaut d'appui, les préoccupations liées à la responsabilité permanente et à l'obligation de nettoyer, ont eu tendance à monopoliser l'attention dans le cadre des débats qui ont eu lieu sur l'avenir de ces sites.

Une faible sensibilisation tend aussi à miner les efforts des groupes qui cherchent à améliorer leurs propres compétences pour être en mesure d'aborder la question des sites urbains contaminés réhabilitables. Ainsi, les promoteurs éventuels ne sont pas toujours conscients des possibilités offertes par le réaménagement ou des meilleures pratiques actuelles en matière de restauration, et peuvent ne pas avoir l'expertise nécessaire pour être en mesure de trouver et d'utiliser les meilleures technologies offertes sur le marché. De telles lacunes de la part des promoteurs peuvent, à leur tour, miner la confiance des autres parties prenantes potentielles au cycle du réaménagement — en particulier les bailleurs de fonds éventuels du milieu financier.

Conclusion : relever les défis

Une stratégie visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables ne peut pas, et ne doit pas, cibler chaque site urbain contaminé réhabilitable au Canada. Elle doit reconnaître que ces sites présentent des défis et des perspectives différents. Les sites de la première catégorie ne requièrent aucune intervention de la communauté. Les forces du marché s'occuperont de leur réaménagement. Les sites contaminés de la troisième catégorie méritent une attention spéciale et souvent urgente pour des raisons de santé et de sécurité, mais d'un point de vue pratique, leur nettoyage n'est pas visé par cette stratégie nationale de réaménagement.

L'intérêt présenté par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables consiste justement à saisir l'occasion de nettoyer et de revitaliser ce groupe important des sites urbains contaminés réhabilitables qui font partie de la deuxième catégorie — ceux qui présentent un excellent potentiel de réaménagement. Pour le moment, comme l'indique cette partie, un certain nombre de défis, pris individuellement ou ensemble, explique pourquoi ces sites sont laissés à l'abandon ou inexploités.

Les défis que soulève le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sont en général le reflet des déficiences du marché. Lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien ou sont imparfaites, les mesures qui permettraient d'accroître la richesse de la collectivité font défaut. C'est exactement ce qui se passe pour ces sites contaminés. Un certain nombre de déficiences importantes du marché freinent le réaménagement de ces sites, même lorsqu'il créerait suffisamment de richesses et de revenus pour en rembourser le coût[14]. Il s'agit :

- du manque d'accès au capital,
- du risque lié à la responsabilité découlant de la réglementation,
- du risque lié à la responsabilité civile,
- de l'accès limité à la protection par assurance,

- des retards liés à la réglementation,
- des stigmates associés aux sites contaminés et à la perception du risque,
- du manque de sensibilisation des principaux groupes des secteurs public et privé.

Une stratégie nationale doit s'attaquer directement à ces obstacles, en adoptant des mesures spécifiques visant à combler des déficiences spécifiques, afin de ramener ces sites urbains contaminés réhabilitables sur le marché et les réintégrer à la vie des communautés canadiennes.

La réussite de cette stratégie exige la participation de tous les intervenants au processus de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, et des secteurs public et privé. Par exemple, les milieux financiers et de l'assurance constituent des partenaires essentiels au succès de la stratégie. Toutefois, il est capital que le gouvernement fasse preuve de leadership et agisse. En effet, les initiatives émanant du secteur public jouent un rôle majeur dans les efforts visant à surmonter les obstacles présentés ici, en particulier ceux liés au préfinancement et à l'incertitude en matière de responsabilité.

Des initiatives ont déjà été amorcées par le secteur public au sein de certaines communautés canadiennes, comme il est expliqué dans la prochaine partie.

Les Autochtones et les sites urbains contaminés réhabilitables

Les sites contaminés situés sur les territoires des Autochtones présentent des enjeux uniques. Dans le cas des terres détenues par les Premières nations :

- *les sites contaminés peuvent être situés sur des terres appartenant ou ayant appartenu aux Premières nations (p. ex. une réserve des Premières nations située dans une zone urbaine, ou une ligne de chemin de fer abandonnée ou des terres situées sur une réserve ayant servies à des fins militaires);*
- *une Première nation peut avoir un intérêt dans une terre sur laquelle est situé un site contaminé (p. ex. un traité peut lui avoir conféré le droit de chasser sur cette terre ou près de cette terre; ou bien la Première nation peut avoir indiqué son désir de choisir cette terre dans le cadre du processus de mise en œuvre des droits fonciers issus des traités);*
- *la terre peut faire l'objet d'un titre en instance.*

En ce qui concerne les Premières nations, les questions particulières qu'il convient d'aborder sont, entre autres :

- *la nécessité de mener des consultations formelles auprès des Premières nations concernées ou intéressées, ce qui peut avoir une incidence sur l'échéancier du projet, les besoins en information et la coordination intergouvernementale;*
- *la nécessité d'impliquer le gouvernement fédéral afin de veiller à ce que ses obligations de représentant et sa compétence sur le plan constitutionnel au sujet des Premières nations ne soient pas mises en cause;*
- *la nécessité d'impliquer le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien lorsque des décisions touchant des terres des Premières nations, en raison de la compétence du Ministère d'appliquer la Loi sur les Indiens;*
- *les conséquences sur la gestion du risque découlant des bénéfices particuliers (p. ex. l'exonération d'impôt dans certaines circonstances) et des obligations (p. ex. l'incapacité de constituer une hypothèque parce que la terre ne peut être légalement mise en garantie) découlant des partenariats conclus avec les Premières nations en ce qui concerne les terres de réserve;*
- *la nécessité de reconnaître et de tenir compte des approches suivies par les Premières nations dans le processus de prise de décisions par la communauté;*
- *l'éventualité que les biens situés sur les terres des Premières nations soient soumis à des normes réglementaires différentes;*
- *l'incertitude relative au statut juridique des Premières nations et l'efficacité des décharges de responsabilité future données par les communautés autochtones, lorsque des droits collectifs sont concernés et que les membres de ces communautés ne donnent pas tous de décharge à titre individuel.*

D'autres facteurs peuvent entrer en jeu lorsque les sites contaminés touchent à d'autres peuples comme les Métis et les Inuit.

L'étendue et la complexité de ces questions rendent peu pratique, dans l'état actuel des choses, l'inclusion des sites contaminés touchant les intérêts des peuples autochtones dans une stratégie nationale. Pour ce faire, il faudrait réaliser davantage de recherches dans ce domaine et mener d'autres consultations auprès des Premières nations, des Métis et des Inuits.

3 Les récents progrès du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Malgré les défis importants, des progrès réels ont été réalisés en matière de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, aux États-Unis et en Europe occidentale.

Les initiatives canadiennes

L'expérience canadienne en matière de réaménagement de sites contaminés est fondée sur un nombre limité d'initiatives impressionnantes dans certaines provinces et municipalités. Les leçons à tirer de ces efforts individuels peuvent constituer le fondement d'une stratégie nationale plus complète et uniformisée.

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement

Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a travaillé à mettre sur pied une approche plus concertée et uniformisée de gestion des sites contaminés au Canada, notamment les sites urbains contaminés réhabilitables. Dans les années 1990, par exemple, le CCME a :

- *adopté 13 principes régissant la responsabilité relative aux sites contaminés;*
- *élaboré des critères provisoires sur la qualité du sol et un protocole de mise à jour des critères;*
- *conçu des approches en matière de restauration fondées sur le risque;*
- *émis des directives sur l'élaboration d'objectifs d'assainissement de la qualité du sol, propres au site, pour les sites contaminés.*

1. Les législations favorisant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Un large éventail de lois fédérales, provinciales et territoriales touchent au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, notamment les lois touchant la

gestion de l'environnement, la gestion des déchets, la faillite, la responsabilité et les assurances.

L'Ontario et le Québec ont adopté des lois spéciales visant la promotion du réaménagement des sites contaminés qui lèvent les principaux obstacles au réaménagement :

- La *Loi de 2001 modifiant des lois en ce qui concerne les friches contaminées* de l'Ontario a reçu la sanction royale en novembre 2001. La première des deux séries de règlements a été adoptée en octobre 2002 et est entrée en vigueur le 1er décembre 2002. Le reste des règlements devrait entrer en vigueur vers le début de l'année 2003. Cette loi vise à favoriser le réaménagement des sites contaminés en clarifiant la question de la responsabilité environnementale découlant de la réglementation et en laissant aux municipalités plus de souplesse en matière d'aménagement du territoire et de financement (voir l'encadré 1 pour de plus amples renseignements).

Encadré 1

Survol des principales dispositions de la loi ontarienne sur les friches contaminées

La Loi de 2001 modifiant des lois en ce qui concerne les friches contaminées vient compléter et améliorer le cadre de responsabilité des pouvoirs publics en introduisant une série d'outils de planification et de financement destinés aux municipalités, et créer un nouveau régime consacré à la responsabilité découlant de la réglementation.

Planification et financement

La loi modifie les dispositions relatives à l'amélioration du sort des communautés afin de tenir compte des activités sociales, économiques et environnementales. Elle offre aux municipalités :

- *une plus grande souplesse en matière de conception des domaines des projets d'amélioration du sort des communautés;*
- *d'accorder des subventions ou des prêts dans ce domaine afin de couvrir les coûts de réhabilitation des friches contaminées et des immeubles (notamment les coûts de nettoyage).*

La loi cherche également à encourager les propriétaires de friches contaminées à réaliser le nettoyage de leur site en :

- *permettant aux municipalités de geler ou d'annuler le volet municipal des impôts fonciers prélevés sur les friches contaminées (le ministère des Finances peut aussi accorder le même traitement que les municipalités au volet éducation des impôts fonciers);*
- *offrir aux municipalités l'option d'acquérir un terrain pendant une période d'une année en cas de non-paiement d'impôts (période pendant laquelle la municipalité peut accéder au terrain afin d'y réaliser une évaluation environnementale de site).*

Responsabilité environnementale

La loi clarifie et limite la responsabilité environnementale, offrant davantage de certitude pour les parties impliquées dans le réaménagement. Des règles claires ont été établies en ce qui concerne :

- *les normes d'évaluation environnementale de site et de nettoyage;*
- *une protection de cinq ans contre la responsabilité découlant d'ordonnances administratives en matière d'environnement est accordée aux municipalités, aux créanciers garantis, aux séquestres, aux syndics de faillite, aux fiduciaires et aux enquêteurs immobiliers;*
- *une protection de la responsabilité découlant d'ordonnances administratives en matière d'environnement pour les propriétaires qui se conforment aux processus prévus pour l'évaluation du site et déposent une attestation visant l'état du site, certifiant que ce dernier respecte les normes appropriées;*
- *une vérification de qualité qui doit être réalisée par des professionnels certifiés du nettoyage de site, l'obligation de déposer une attestation visant l'état du site à un bureau d'enregistrement accessible au public, l'acceptation de l'évaluation du risque par les ministères de l'Énergie et de l'Environnement, ainsi qu'un processus amélioré de vérification.*

Colombie-Britannique : mise à jour de la loi sur la gestion des sites contaminés

En Colombie-Britannique, un groupe consultatif étudie la manière de rendre la gestion des sites contaminés par cette province à la fois plus efficace et efficiente. Le groupe, constitué par le ministre pour la Protection de l'eau, des terres et de l'air, examine certaines questions comme celle de l'influence des approches actuelles en matière de responsabilité sur la réticence des parties concernées à investir dans le réaménagement de sites contaminés ou à réaliser celui-ci dans cette province, d'où l'apparition de nombreux sites de ce genre.

Le groupe doit aussi émettre des recommandations sur la rationalisation du processus d'approbation de la gestion des sites contaminés, sur le financement de la gestion de ces sites et sur la manière de veiller à ce que les normes soient justes et uniformes par rapport à celles des autres juridictions.

Le rapport provisoire du groupe a été publié en septembre 2002. Le groupe recommande, entre autres, la nécessité d'une participation active du gouvernement provincial à la stratégie nationale élaborée par la TRNEE visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Des modifications devraient être apportées à la loi au cours du printemps 2003.

- La nouvelle loi du Québec qui vient modifier la *Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains* a été adoptée en juin 2002. Censée entré en vigueur en mars 2003, elle modifie les règles applicables à la gestion des sols contaminés et établit un régime de réglementation qui vise à éclaircir la question des rôles et des responsabilités des différents participants au réaménagement des terrains contaminés. Elle s'éloigne du principe du pollueur-payeur qui prévaut actuellement dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en ce que les personnes qui ont ou ont eu la garde de terrains contaminés peuvent établir qu'ils tombent dans l'une des trois exceptions au pouvoir du ministre de l'Environnement d'ordonner des travaux de réhabilitation afin de nettoyer les contaminants présents sur la propriété. Une protection supplémentaire en ce qui concerne la responsabilité découlant de la réglementation, est accordée. En effet, pour tous les contaminants qui font l'objet d'une loi, le ministre ne peut délivrer une ordonnance que si le niveau de la contamination excède les valeurs de concentration fixées par règlement.

2. Les programmes d'incitatifs au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Gouvernement fédéral

En 2000, le gouvernement fédéral a établi le Fonds d'habilitation municipal vert, administré de concert avec la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Dans le budget 2002, l'enveloppe budgétaire allouée à la FCM a été doublée pour passer à 250 millions de dollars, dont une petite partie est destinée aux sites contaminés. Le Fonds peut accorder des subventions pouvant aller jusqu'à 100 000 $ pour la création d'inventaires des sites urbains contaminés réhabilitables

Encadré 2

Le bilan du programme Revi-Sols du Québec

La phase I du programme Revi-Sols était destinée aux villes de Montréal et de Québec. 40 millions de dollars ont été réservés pour financer l'étude et la réhabilitation de sites contaminés entre 1998 et 2003 (30 millions de dollars pour Montréal et 10 millions de dollars pour Québec).

La phase I a suscité un intérêt tel que le gouvernement du Québec a lancé la phase II (de 2000 à 2005) au cours de laquelle 50 millions de dollars seront consacrés à toutes les autres municipalités urbaines de la province. Les 90 millions de dollars déboursés par la province seront égalés par une contribution de 90 millions de dollars provenant du secteur privé et des municipalités. Ainsi, 180 millions de dollars seront consacrés à la réhabilitation de terrains contaminés dans la province sur une période de sept ans.

En cinq ans, le programme Revi-Sols a permis de financer 153 projets de nettoyage et de réhabilitation (101 à Montréal, 22 à Québec et 30 dans d'autres municipalités) couvrant ainsi une superficie totale de presque 220 hectares.

À Montréal, le programme Revi-Sols a entraîné une augmentation de 25,6 millions en revenus fonciers et la création de 3 400 nouvelles unités d'habitation. Dans d'autres municipalités, il a entraîné une augmentation de 13,4 millions de dollars en revenus fonciers pour les municipalités.

Encadré 3

Le plan ERASE de la ville de Hamilton

La ville de Hamilton travaille au réaménagement de sites contaminés situés dans ses plus anciens quartiers industriels et le long de son secteur riverain depuis plusieurs années. En 1997, un groupe de travail sur le réaménagement, composé notamment de représentants des collectivités locales, des entreprises et des communautés, a identifié les défis soulevés par les sites contaminés auxquels avait à faire face la ville, et les sites qui devaient être réaménagés en priorité.

La ville a préparé un plan d'amélioration des communautés, l'Environmental Remediation and Site Enhancement (ERASE), pour à promouvoir le nettoyage et la réutilisation des sites contaminés dans une ancienne zone industrielle d'une superficie de 3 400 acres. Elle a commencé à mener des consultations avec la province de l'Ontario sur l'utilisation des incitatifs financiers destinés à stimuler le réaménagement. Elle a reçu l'approbation de la province au milieu de 2001. Dans sa phase initiale, le plan ERASE offre :

- *un programme de subventions afin d'aider l'étude et le nettoyage des sites contaminés, grâce à un financement par de nouvelles taxes foncières* — une première pour une municipalité d'importance au Canada;*
- *une aide en matière de commercialisation;*
- *l'achat de terrains appartenant à la municipalité, l'investissement et l'établissement de partenariats.*

Le bilan du plan ERASE après une année d'application comprend notamment :

- *le réaménagement de 11,3 acres de terrains industriels;*
- *la construction et la remise en état de 228 000 pieds carrés d'espace immobilier;*
- *la levée d'investissements privés de 15 millions de dollars par le truchement d'un million de dollars en subventions de la ville;*
- *une augmentation estimée à 400 000 dollars par an en revenus fonciers.*

Au cours des prochaines années, la ville espère élargir la gamme d'incitatifs, constituer d'autres partenariats avec les groupes locaux et encourager l'appui direct des gouvernements fédéral et provincial.

présents dans le territoire des communautés, les évaluations d'aménagement et les options de politique, à l'exclusion des coûts de nettoyage liés au réaménagement de ces sites.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Le Québec est la seule province qui possède un programme d'aide financière au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Son programme Revi-Sols a été lancé en 1998 avec les objectifs suivants :

- réhabiliter les sites contaminés situés dans la province;
- améliorer la qualité de l'environnement et la santé des résidents;
- réduire l'expansion tentaculaire urbaine;
- stimuler l'activité économique;
- promouvoir l'utilisation de technologies de traitement pour décontaminer les sols et les eaux souterraines.

Le programme Revi-Sols accorde des subventions aux communautés afin de leur permettre de couvrir les coûts des études (comme les évaluations environnementales) menant aux travaux de réhabilitation, ainsi que les coûts réels des travaux de réhabilitation. Les promoteurs privés, les municipalités, ou une combinaison des deux sont admissibles à recevoir ces subventions. Les sites admissibles doivent être réaménagés après avoir été réhabilités, c'est-à-dire que les subventions ne sont octroyées que sur la foi d'un projet réel de réaménagement. Le gouvernement du Québec finance 50 % des coûts admissibles liés à la réalisation d'études préliminaires et au nettoyage des sites admissibles. Il finance aussi 20 % des travaux de restauration, soit le traitement des sols contaminés, des matériaux mélangés aux sols et des eaux souterraines.

Le programme a été très utilisé, entraînant des retombées positives en termes de superficie de territoire réhabilité, de niveau d'investissement du secteur privé, et d'augmentation des revenus fonciers (voir l'encadré 2 pour de plus amples renseignements).

Municipalités

Au Canada, les administrations municipales ont montré qu'elles étaient capables d'assumer le rôle de chefs de file « de terrain » en matière de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, en amorçant et en réalisant des initiatives dans ce domaine, en formant des partenariats communautaires impliquant les gouvernements et le secteur privé, notamment :

- en Ontario, les activités de réaménagement de sites contaminés sont en phase de réalisation dans de nombreuses communautés. Elles sont le résultat des activités de promotion et de développement des compétences dans ce domaine, qui ont été menées par les administrations provinciales au cours des dernières années. La loi ontarienne sur les sites contaminés est censée ouvrir la porte à des activités de réaménagement sur les sites qui présentent le plus de défis situés dans la province. Le plan à l'avant-garde de la ville de Hamilton, l'*Environmental Remediation and Site Enhancement (ERASE)*, représente le premier et le programme le plus complet de réaménagement des sites contaminés au Canada (voir l'encadré 3 pour de plus amples renseignements).
- D'importants projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables ont été entrepris à Moncton, à Vancouver et à Calgary.
- La clé du succès du programme québécois Revi-Sols réside dans les partenariats établis entre les gouvernements aux échelons municipal et provincial, et le secteur privé (voir l'encadré 2).
- Le Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites constitue un partenariat créatif entre la ville de Montréal, la province de Québec et le gouvernement fédéral (voir l'encadré 4 pour de plus amples renseignements).

L'annexe 2 fournit des détails sur quelques exemples de réussites dans le domaine du réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au sein des communautés canadiennes.

Encadré 4

Le Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites

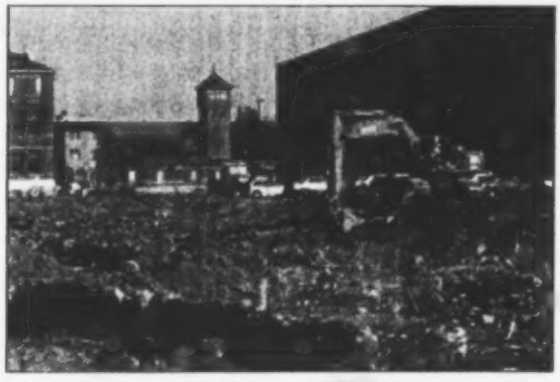
Le Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites, établi par la ville de Montréal, la province du Québec et le gouvernement fédéral, est un organisme à but non lucratif qui investit dans des projets de démonstration de technologies de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, en collaboration avec des industriels et des entreprises œuvrant dans le développement de technologies. Depuis sa création en 1997, le Centre de Montréal a géré six millions de dollars en projet de démonstration impliquant un large éventail de technologies et d'évaluation du risque. Le Centre a investi 2,4 millions de dollars supplémentaires dans une plate-forme technologique et une vitrine d'exposition située sur le canal Lachine, la plus ancienne zone industrielle de Montréal.

Les compagnies d'assurance du secteur privé

Un certain nombre des plus importantes compagnies d'assurance du secteur privé offrent des polices visant spécifiquement à faciliter le nettoyage des sites contaminés et des sites urbains contaminés réhabilitables. Ces polices proposent notamment :

- un plafonnement des coûts liés au nettoyage; les promoteurs sont ainsi protégés lorsque ces coûts excèdent les estimations, en raison de la découverte de contaminants qui n'étaient pas apparents lorsque le nettoyage a été envisagé ou en raison des modifications des exigences posées par la réglementation;
- une police responsabilité en matière de pollution, qui couvre les coûts suivants : les réclamations de

Les ateliers Angus à Montréal, au Québec : avant le nettoyage du site, 1998



Nettoyage du site des ateliers Angus, 1998

Le programme Atlantic RBCA : un modèle de coopération régionale

En vertu du programme appelé Atlantic Risk-Based Corrective Action (Atlantic RBCA), la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et le Labrador ont uni leurs forces afin de promouvoir une approche au nettoyage de sites contaminés au pétrole, qui est fondée sur l'évaluation du risque.

Chaque province participante possède une réglementation propre en matière de protection de l'environnement. Lorsqu'un déversement se produit ou qu'une contamination est découverte, le ministère provincial de l'Environnement est averti et une enquête est entreprise. Une série normalisée de mesures prévues par le RBCA est prise pour toutes les évaluations des risques ou de l'exposition, sous l'angle de la santé humaine et de l'écologie.

Cette approche vise à rassurer toutes les parties — les résidents des communautés, les industries et les administrations locales — que des normes appropriées sont appliquées, que le nettoyage est effectué de manière adéquate et que l'environnement est protégé.

tiers visant la restauration de site, le préjudice corporel et les dommages matériels qui découlent d'une situation de pollution; la restauration de la propriété de l'assuré, rendu nécessaire par une contamination nouvelle ou préexistante; les frais de justice requis pour assurer une défense;

- la couverture des créanciers garantis, qui indemnise les financiers des remboursements de prêts perdus en cas de défaut de l'emprunteur et de la perte de valeur du bien offert en garantie causée par une situation de pollution.

Il existe encore d'autres polices et combinaisons de polices, selon les assureurs, et la plupart d'entre elles peuvent être conçues en fonction des besoins particuliers du promoteur ou du projet. Les limites de couverture ont augmenté de manière substantielle. On peut maintenant obtenir d'un seul assureur une couverture pouvant aller jusqu'à 200 millions de dollars. Cependant, toutes ces polices, quel que soit l'assureur ou le montant de la limite de couverture, prévoient une période limite à l'intérieure de laquelle les réclamations doivent être exercées. Passé ce délai, la protection tombe, même si le risque qui déclenche la responsabilité demeure. Ces polices sont proposées quelle que soit l'importance des sites urbains contaminés réhabilitables à assurer. Toutefois, les coûts d'assurance pour les plus petits projets de réaménagement de sites contaminés sont exorbitants parce que les coûts de garantie d'émission sont fixes pour l'assureur.

Les leçons à tirer des expériences canadienne et internationale

Au cours de la dernière décennie, des progrès importants ont été réalisés afin de faire face aux défis soulevés par les sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, aux États-Unis et en Europe. Les gouvernements ont adopté des cadres législatifs et des programmes d'aide financière afin d'encourager le réaménagement et bâtir des partenariats (voir l'annexe 4 pour de plus amples renseignements sur les politiques et initiatives en matière de réaménagement de sites contaminés de cinq pays industrialisés).

Cette expérience a permis de déceler les principaux facteurs de succès du lancement et de la mise en œuvre de programmes visant les sites contaminés.

Politique publique : lorsque les organismes gouvernementaux ont fait des efforts concertés pour harmoniser les différences et assurer davantage de certitude dans les règles au moyen de lois, d'énoncés de politique ou d'initiatives d'orientation, les projets ont été plus nombreux à progresser avec moins de complications.

L'investissement stratégique du secteur public : le secteur public a joué un rôle clé en mettant en place des incitatifs financiers destinés à combler les déficits de financement. Cela est d'autant plus important, car peu de sociétés de financement privées considèrent les projets visant les sites contaminés aussi intéressants et viables aux cours des premières étapes d'évaluation. Les incitatifs fiscaux et le financement public direct ont constitué des investissements stratégiques qui ont permis de catalyser l'investissement du secteur privé et de créer des emplois. Tous les paliers de gouvernement ont un rôle à jouer dans ce domaine. La création d'un système de répartition des fonds, qui soit transparent et responsable, a été vitale pour le succès des initiatives d'aide du secteur public.

L'engagement des communautés à maintenir le rythme : l'éducation et la formation ont aidé à susciter la participation des communautés et leur capacité d'action en matière de sites urbains contaminés

réhabilitables. Les projets qui ont été le plus couronnés de succès sont ceux qui ont été appuyés par une collectivité locale bien informée, qui s'intéresse à la question et qui est prête à étudier soigneusement les options en matière d'utilisation du sol, de méthodes de nettoyage et de conception du site. Bien renseignées et bien formées, les autorités de réglementation à l'échelle municipale, fédérale ou provinciale ont aussi été en mesure de relever les défis particuliers et de saisir les occasions offertes par les sites contaminés situés sur leur territoire.

L'existence d'un leadership : le leadership, à tous les niveaux, a souvent été le principal facteur de succès d'un projet de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables. Parmi les champions du réaménagement de ces sites, on trouve des citoyens, des propriétaires privés, des politiques et des chefs d'entreprise. Aux États-Unis, par exemple, l'exercice par les maires et les gouverneurs d'un leadership permanent a contribué, en très grande partie, à faire du réaménagement des sites contaminés une question d'intérêt public, à permettre l'essai de solutions innovatrices et à maintenir le rythme.

Gérer les sites contaminés appartenant à l'État

De nouvelles politiques sur la gestion des sites contaminés appartenant à l'État ont été adoptées par le Conseil du Trésor du Canada en 2002. En vertu de la Politique sur la gestion des sites contaminés fédéraux, les ministères et organismes fédéraux (à quelques exceptions près) doivent :

- *s'efforcer d'éviter de contaminer les biens immobiliers fédéraux;*
- *remédier aux effets environnementaux négatifs résultant des activités de ces ministères ou des organismes fédéraux;*
- *porter une attention particulière aux sites les plus touchés prioritaires tels que désignés par le Système national de classification des lieux contaminés du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME);*
- *lorsque la restauration est la mesure de gestion qui s'impose, ramener les sites à un niveau qui respecte les exigences conformes à leur usage fédéral actuel ou éventuel, de la manière indiquée par le CCME;*
- *élaborer des plans de gestion des sites contaminés dans l'année qui suit l'approbation par le Conseil du Trésor de la politique de gestion.*

En vertu de la Politique sur la comptabilité des coûts et du passif relatifs aux sites contaminés, les ministères et organismes fédéraux doivent :

- *comptabiliser et rapporter comme éléments de passif, les coûts envisagés qui sont liés à la gestion et à la restauration des sites contaminés;*
- *évaluer les coûts en ayant recours aux méthodes les plus appropriées selon les circonstances.*

4 Les orientations stratégiques : plan d'action

Les objectifs de la stratégie nationale – La stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables vise à transformer ces sites urbains en centres de vie communautaire animés. Pour ce faire, elle souhaite :

- réunir les éléments essentiels d'une approche nationale uniformisée et complète, visant le nettoyage et le réaménagement des sites urbains contaminés du Canada;
- s'inspirer des nombreuses récentes initiatives provinciales et communautaires entreprises au Canada, afin de promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dans l'ensemble du pays, comme instrument pratique de développement durable;
- solliciter la pleine participation d'intérêts publics, privés et communautaires déjà engagés dans le développement communautaire;
- s'attaquer aux principaux défis posés par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables par le biais de plusieurs moyens d'action;
- se concentrer sur les sites urbains contaminés réhabilitables de « catégorie intermédiaire », dont le réaménagement nécessite des initiatives stratégiques de la part du secteur public.

La stratégie propose un plan d'action en trois volets cruciaux :

- Orientation stratégique n° 1 : Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux.

- Orientation stratégique nº 2 : Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque.
- Orientation stratégique nº 3 : Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine.

Tableau 1 Résumé des recommandations proposées dans la stratégie nationale

Orientations stratégiques	Recommandations	Responsabilité
1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	1.1 Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.2 Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.3 Octroyer des garanties d'hypothèque pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral
	1.4 Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.5 Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	2.1 Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie	Provinces/territoires
	2.2 Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement	Provinces/territoires
	2.3 Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.4 Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.5 Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site	Provinces/territoires Gouvernement fédéral Municipalités
	2.6 Prévoir l'approbation réglementaire des efforts d'assainissement	Provinces/territoires
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	3.1 Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoire Municipalités
	3.2 Faciliter la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	3.3 Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires

- Orientation stratégique nº 2 : Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque.
- Orientation stratégique nº 3 : Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine.

Tableau 1 Résumé des recommandations proposées dans la stratégie nationale

Orientations stratégiques	Recommandations	Responsabilité
1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	1.1 Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.2 Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.3 Octroyer des garanties d'hypothèque pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral
	1.4 Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	1.5 Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	2.1 Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie	Provinces/territoires
	2.2 Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement	Provinces/territoires
	2.3 Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.4 Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité	Provinces/territoires Gouvernement fédéral
	2.5 Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site	Provinces/territoires Gouvernement fédéral Municipalités
	2.6 Prévoir l'approbation réglementaire des efforts d'assainissement	Provinces/territoires
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	3.1 Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoire Municipalités
	3.2 Faciliter la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs	Gouvernement fédéral Provinces/territoires Municipalités
	3.3 Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Gouvernement fédéral Provinces/territoires

Les recommandations représentent un ensemble d'initiatives complémentaires, qui se renforcent mutuellement. Elles sont destinées à combler les principales lacunes du marché qui viennent gêner le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada. Elles ont été élaborées grâce à une évaluation des différents moyens d'action, qui avait été commandée par la TRNEE (voir l'annexe 5)[15]. Le tableau 1 résume les recommandations proposées sous chaque orientation stratégique et il indique quel palier de gouvernement assume la responsabilité de mettre en œuvre chaque recommandation.

En dehors des trois volets stratégiques, la stratégie comprend également des recommandations qui ne visent pas des déficiences particulières du marché; elles sont plutôt liées à la nécessité d'un leadership du secteur public pour faire progresser le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables. Ces « recommandations liées au leadership » sont exposées dans la partie intitulée « La voie du progrès ».

La stratégie est conçue comme un outil mis à la disposition de tous les gouvernements au Canada. Toutefois, il convient de noter qu'elles ne sont pas toutes susceptibles d'être appliquées de la même manière dans chaque province ou municipalité. Dans certains cas, une ou plusieurs provinces peuvent avoir déjà adopté des mesures qui sont tout à fait compatibles avec les objectifs fixés par une recommandation en particulier, même si les approches suivies diffèrent de ce qui est proposé dans cette stratégie.

Orientation stratégique nº 1 : Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux

Les mesures proposées en vertu de la première orientation stratégique visent à :

- appliquer l'investissement public stratégique de manière à lever des capitaux privés et à combler les déficiences du marché en matière d'accès au capital au cours des étapes préliminaires du réaménagement, en éliminant les obstacles du régime fiscal et en accordant des prêts, des subventions et des garanties d'hypothèque;
- mettre en place un mécanisme efficace qui permette aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux, d'accorder des incitatifs financiers aux projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables admissibles.

Les incitatifs provenant du financement public représentent un investissement stratégique déterminant pour l'avenir des sites urbains contaminés réhabilitables et des communautés dans lesquelles ils sont situés.

Le manque de capitaux aux étapes préliminaires du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables — nécessaires pour assumer les coûts initiaux d'évaluation et de nettoyage des sites — constitue un obstacle majeur au réaménagement de ces sites. Les incitatifs financiers destinés à surmonter ce problème du « préfinancement » constituent un élément central d'une stratégie nationale gagnante visant ces sites.

L'investissement public au niveau du préfinancement peut aider à éliminer les différences entre les sites urbains contaminés réhabilitables et les terrains vierges en supprimant les inconvénients liés aux coûts initiaux du réaménagement de ces sites. L'investissement public peut aussi permettre de mettre en place des volumes bien plus importants de capitaux privés dans les projets de réaménagement, avec des retombées économiques positives importantes : création de nouveaux emplois, de nouvelles entreprises et augmentation des revenus d'impôts. L'investissement public à cette étape vitale peut aider à restaurer la qualité de l'environnement, à atténuer les menaces à la santé humaine et à contribuer au renouveau des communautés.

Aucune forme unique d'aide financière ne saurait suffire à résoudre tous les problèmes auxquels sont confrontés les sites urbains contaminés réhabilitables. Il faudra recourir à divers moyens d'action pour tenir compte des différents participants et des particularités des sites.

1.1 Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Recommandation

Que le gouvernement fédéral modifie les articles 18 et 20(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que les dépenses de restauration soient traitées comme des dépenses déductibles dans le calcul du revenu.

Que les gouvernements provinciaux autorisent les déductions pour dépenses de restauration dans le calcul de l'impôt provincial sur le revenu.

Que le gouvernement fédéral modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de mettre en place une déduction courante pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et un crédit d'impôt à l'investissement semblables à ceux actuellement prévus pour les activités de recherche scientifique et de développement expérimental aux articles 37 et 127 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Que les gouvernements provinciaux qui possèdent des programmes d'encouragement à la recherche scientifique et/ou de développement expérimental établis en élargissent le champ d'application pour couvrir les dépenses admissibles liées aux travaux de restauration réalisés sur les sites urbains contaminés réhabilitables.

Justification

Intérêt du traitement fiscal proposé :

- il permet que des fonds soient débloqués aux étapes préliminaires des projets, où les lacunes du marché sont les plus aiguës en raison de l'incertitude entourant le statut environnemental des sites en question;
- il offre aux promoteurs davantage de certitude qu'ils recevront les fonds, leur permettant ainsi de réduire les coûts liés aux retards et d'intégrer ces bénéfices dans la planification de leurs projets; ce qui augmentera le nombre de projets en éliminant les obstacles initiaux liés au manque d'argent et à leur faisabilité;
- il s'agit d'un moyen rentable de fournir une assistance financière qui est nécessaire afin d'assurer le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Toutefois, le régime fiscal s'accommode très bien de règles simples qui sont susceptibles de s'appliquer à un groupe de contribuables plus grand que prévu. Par conséquent, les critères d'applicabilité doivent être conçus afin de réduire l'éventualité que des avantages financiers puisés à même les fonds publics ne profitent aux sites contaminés de la première catégorie, qui auraient été réaménagés de toute manière.

Discussion

Le régime fiscal des sociétés est un moyen d'action industriel traditionnel au Canada. Les crédits d'impôt à l'investissement, l'amortissement accéléré et autres formes d'exonérations, de déductions et de crédits ont été largement utilisés pour encourager les différentes activités des sociétés.

Des incitatifs fiscaux bien conçus peuvent constituer un moyen efficace d'encourager le nettoyage et le réaménagement des sites contaminés. Des incitatifs fiscaux canadiens qui viseraient en particulier les sites urbains contaminés réhabilitables auraient les mêmes objectifs que les incitatifs fiscaux traditionnels destinés à promouvoir le développement économique — vaincre les imperfections du marché financier et canaliser l'activité économique afin d'obtenir des avantages pour l'ensemble de la collectivité.

Un mécanisme à incidence fiscale constitue en général un moyen efficace et équitable de fournir une aide financière à un large éventail d'entreprises. Comparé à d'autres formes d'aide financière, comme les programmes de subventions, les changements apportés au régime fiscal profitent de manière directe aux entreprises, sont plus faciles à administrer et sont soumis aux normes courantes de responsabilité fiscale et d'observation de la loi.

L'élimination des obstacles d'ordre fiscal aiderait les sites urbains contaminés réhabilitables à mieux faire concurrence aux terrains vierges. Les modifications au régime fiscal fourniraient aussi aux entreprises des liquidités qui les aideraient à promouvoir l'aménagement de ces sites, parce que les capitaux obtenus des investisseurs ou empruntés des créanciers serait directement consacrés à la restauration et au réaménagement au lieu d'être utilisés pour satisfaire à leurs obligations fiscales.

En vertu des dispositions fiscales actuelles, les fonds consacrés à la restauration de ces sites sont normalement traités comme des coûts en capital initiaux plutôt que comme des dépenses déductibles du revenu annuel pour l'année en cours. En vertu du système proposé, une partie ayant engagé des dépenses admissibles de restauration serait autorisée à déduire ces montants comme des dépenses dans le calcul de son revenu et ce, tant au niveau fédéral que provincial. (Les dépenses pourraient être identifiées comme des paiements ou des dépenses en immobilisations. La déduction pourrait être

réclamée dans l'année où elles ont été engagées ou être reportée indéfiniment sur les années ultérieures.)

Une autre option ouverte au gouvernement fédéral est la création d'une déduction courante pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et d'un credit d'impôt à l'investissement afin d'inciter le secteur privé à participer davantage au réaménagement de ces sites. Grâce à cette approche, les dépenses de restauration admissibles seraient considérées comme des dépenses d'entreprise qui pourraient être reportées sur les années ultérieures et donneraient droit à un crédit d'impôt à l'investissement. Un tel incitatif pourrait être précieux à une partie dont le revenu imposable pour l'année où elle engage ces dépenses admissibles n'est pas positif. En réclamant le crédit d'impôt, les déductions pour dépenses admissibles réalisées au moment du calcul du revenu seraient ainsi reversées.

Afin de promouvoir davantage la restauration du sol sur place, on pourrait prévoir une déduction plus élevée pour les opérations de la restauration qui sont réalisées sur place par rapport aux activités de nettoyage impliquant le retrait et le transport des sols contaminés à un autre site. Il s'agit ainsi d'encourager un nettoyage actif des sols contaminés plutôt que le déplacement de la contamination dans un autre lieu.

Pour veiller à ce que des projets financièrement viables ne bénéficient pas indûment de la possibilité d'utiliser ces avantages comme des subventions, des mesures de contrôle appropriées devront être mises en place.

La déduction courante pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et le crédit d'impôt à l'investissement proposés ressemblent beaucoup au programme de recherche scientifique et de développement environnemental (RS&DE) actuellement prévu aux articles 37 et 127 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Sept provinces possèdent des programmes semblables qui offrent des avantages supplémentaires aux projets admissibles réalisés sur leurs territoires. Pour encourager les projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, les provinces devraient élargir la portée de leurs programmes de RS&DE afin de couvrir les travaux de restauration réalisés dans le cadre de projets qui ont lieu dans leur territoire respectif. En outre, les dépenses de restauration admissibles devraient générer à l'échelon provincial des crédits d'impôt remboursables (qu'elles aient été engagées ou non par une petite entreprise).

1.2 Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles

Recommandation

Que les gouvernements fédéral et provinciaux fixent ensemble les principes et critères pour la suppression des privilèges fédéraux et provinciaux ainsi que des arriérés d'impôts dans des situations précises.

Que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leurs lois sur la faillite et les sociétés afin que soit remise à la Couronne une propriété détenue par une société en faillite à laquelle le syndic de faillite a renoncé. Si la société est constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, la propriété devrait échoir à la Couronne aux droits du Canada; si la société est constituée en vertu d'une loi provinciale, la propriété devrait échoir à la province.

Justification

Intérêt de l'élimination des privilèges et des arriérés d'impôts proposée :

- elle réduit les coûts initiaux pour les promoteurs de sites urbains contaminés réhabilitables et leur fournit davantage de certitude qu'ils disposeront de fonds aux étapes préliminaires des projets (p. ex. au cours des négociations entourant l'achat du site), où il est difficile d'obtenir une aide financière normale;
- elle constitue une façon très rentable d'accorder une aide financière aux sites urbains contaminés réhabilitables, parce que sa mise en œuvre n'implique aucun frais (autres que les frais administratifs), et permet d'aider les sites qui n'auraient aucune ou très peu de valeur pour le gouvernement, en l'absence de réaménagement.

Discussion

De nombreux sites urbains contaminés réhabilitables sont « délinquants » en ce qui concerne le paiement de leur impôt foncier, au point qu'ils sont éventuellement soumis à une *vente pour impôts municipaux**. Toutefois, ces propriétés se vendent difficilement en raison de la situation de détérioration dans laquelle elles se trouvent, d'une contamination du site connue ou suspectée, ou

des coûts élevés de restauration anticipés. Laissées inoccupées, elles sont sujettes au vandalisme et deviennent une charge pour l'administration municipale. Bien que pour un grand nombre de ces sites, aucun impôt municipal ne soit prélevé, ils coûtent cher aux municipalités qui doivent mettre à leur disposition des services de police, d'incendie et d'inspection, de même que des services d'exécution et d'entretien de l'infrastructure municipale.

Souvent, ces propriétés sont aussi grevées de *privilèges** de la Couronne en instance, tant au fédéral qu'au provincial, qui ne peuvent être annulés par une vente pour impôts municipaux. La combinaison « arriérés d'impôts » et « privilèges de la Couronne » peut suffire à rendre une proposition locale de réaménagement d'un site industriel infaisable. Une entente préalable visant à supprimer tous ou une partie de ces privilèges pourrait être un facteur décisif de la viabilité financière d'un projet éventuel de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables. Cette forme d'incitatif a été proposée par le passé sur une base ponctuelle par tous les paliers de gouvernement. (La suppression des privilèges ou l'annulation des arriérés d'impôts ne doit pas être accordée avant que le nettoyage n'ait été terminé, afin d'éviter une situation où le privilège serait éliminé sans qu'aucun réaménagement n'ait lieu.)

Certaines provinces envisagent d'élaborer une série de critères et de protocoles concernant l'admissibilité des projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, à la suppression de tous les privilèges provinciaux dans l'intérêt de l'investisseur. Ce processus serait plus efficace si des critères et des procédures clairs et uniformes étaient fixés dans toutes les juridictions, de sorte que les promoteurs et les acheteurs sauraient si un site en particulier, où qu'il se trouve, est admissible à la suppression du privilège qui le grève. En particulier, un programme fédéral de suppression des privilèges grevant certaines propriétés pourrait être lié à une entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux qui, entre autres, normaliserait les critères et les protocoles.

Il convient aussi de modifier les lois fédérales et provinciales afin de régler la question des sites urbains contaminés réhabilitables qui font l'objet de procédures de faillite. L'interprétation donnée par les tribunaux de l'article 20 de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* fédérale a pour effet de remettre à la société en faillite la propriété à laquelle le syndic en faillite a *renoncé**. Cela a l'effet indésirable de créer un site orphelin, sans entité pour assurer la maîtrise de la propriété — conséquence qui peut s'avérer désastreuse et même dangereuse.

Pour faire en sorte qu'il y a une entité qui assure la maîtrise de la propriété lorsque le syndic de faillite y renonce, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, la *Loi sur les biens en déshérence* et la *Loi canadienne sur les sociétés* par actions fédérale, ainsi que les lois provinciales équivalentes, devront être modifiées de façon à prévoir que, dans ces circonstances, la propriété échoit à Sa Majesté du chef du Canada ou à la province, le cas échéant. Il est aussi vital que le ministère désigné reçoive le financement approprié pour assurer la gestion de ces sites jusqu'à leur restauration.

(Il convient de noter que la suppression du privilège ne libère pas le débiteur original du montant qui est dû à la Couronne. Dans le même ordre d'idées, la dévolution de la propriété à la Couronne fédérale ou à la province ne libère pas le pollueur de sa responsabilité et ne crée pas non plus, avec les mesures de sauvegarde appropriées, de responsabilité supplémentaire pour la Couronne.)

1.3 Octroyer des garanties d'hypothèque pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles

Recommandation

Que la Société canadienne d'hypothèques et de logement accorde, en vertu de son mandat actuel, des garanties d'hypothèque pour les projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables à des fins de création de logements.

Que le gouvernement fédéral élargisse le mandat de la Société canadienne d'hypothèques et de logement afin de lui permettre d'accorder une assurance hypothèque pour les projets d'aménagement résidentiels, commerciaux ou industriels concernant des sites urbains contaminés réhabilitables admissibles.

Justification

Intérêt des garanties d'hypothèque gouvernementales :

- elles ciblent la déficience du marché liée au manque d'accès au capital provenant de sources traditionnelles, causée par les préoccupations des bailleurs de fonds relatives à la dévalorisation des

propriétés et des biens offerts en garantie, qui ont subi une contamination;

- elles servent de complément aux modifications au régime fiscal et à la suppression des privilèges qui ont été proposées sous les recommandations 1.1 et 1.2. En effet, l'impact des garanties d'hypothèque sur les imperfections du marché financier est susceptible de se produire à l'étape qui suit la restauration, lorsque la situation du terrain du point de vue environnemental est suffisamment claire pour attirer les bailleurs de fonds traditionnels.

Discussion

Les garanties d'hypothèque gouvernementales ont été l'un des principaux instruments utilisés pour encourager le réaménagement des sites contaminés aux États-Unis. Au Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a été le véhicule permettant de faciliter un financement par hypothèque à risque plus élevé, ainsi que l'octroi de prêts directs dans certaines circonstances.

Afin d'encourager les banques canadiennes et autres institutions financières, comme les compagnies d'assurance, à participer au financement du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, la SCHL devrait, sans toucher à son mandat législatif actuel prévu par la *Loi nationale sur l'habitation*, accorder une assurance hypothèque pour le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables — à la condition que le réaménagement soit réalisé dans le but de créer des logements. Les garanties d'hypothèque pourraient être accordées par le truchement de programmes similaires à ceux qui existent actuellement auprès de la SCHL et du programme fédéral de Prêts aux petites entreprises.

Élargir le mandat de la SCHL afin de couvrir le réaménagement résidentiel, commercial ou industriel de sites urbains contaminés réhabilitables donnerait encore plus d'élan à la participation du secteur privé. Ce type d'assurance hypothèque pourrait aider à inciter les bailleurs de fonds traditionnels à consentir des prêts supplémentaires aux promoteurs de ces sites contaminés. Le financement du gouvernement nécessaire serait minime. En effet, le programme d'assurance fourni par la SCHL demeurerait autosuffisant. Les promoteurs ayant recours à ce type d'assurance devront payer des primes.

Il est peu probable que les sites urbains contaminés réhabilitables réaménagés donnent lieu à des taux de défaillance plus élevés que le portefeuille immobilier auquel la SCHL fournit actuellement de l'assurance hypothèque. Dans la mesure où les établissements de crédit traditionnels acceptent de participer à ces initiatives du secteur public, elles devront, quoi qu'il en soit, mener leurs propres enquêtes de diligence raisonnable afin de déterminer la faisabilité des projets proposés. En l'absence d'appui du secteur privé, rien n'empêcherait la SCHL d'accorder un prêt direct.

1.4 Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles

Recommandation

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux établissent des programmes de fonds de crédit renouvelable pour faire bénéficier les parties intéressées des secteurs privé et public de prêts à faible taux d'intérêt.

Que tous les paliers de gouvernement fixent des critères d'admissibilité visant les prêts accordés pour les projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, qui contribuent de manière positive au bien-être économique, social et environnemental des communautés locales, et à leur revitalisation.

Justification

Intérêt des fonds de crédit renouvelables :

- ils conviennent particulièrement bien aux sites urbains contaminés réhabilitables de catégorie intermédiaire dont la faible rentabilité n'est que marginale aux yeux des promoteurs privés. En effet, ils constituent une aide financière modeste sous la forme de réductions de taux d'intérêts, tout en s'attaquant à l'une des imperfections du marché financier qui empêche certains projets de bénéficier d'un financement, quel qu'il soit;
- ils viennent compléter les garanties d'hypothèque proposées au niveau fédéral (recommandation 1.3), en intégrant de manière importante la prise de décisions tant à l'échelle locale que régionale. Ils favorisent aussi l'application de connaissances locales

à un projet ciblé, sur une base individuelle. Les prêts sont ainsi accordés dans des régions auxquelles les bailleurs de fonds n'ont pas forcément accès.

Toutefois, un programme de fonds de crédit renouvelable doit être bien conçu et ciblé, de manière à éviter les retards liés à l'approbation de chaque projet par de multiples partenaires gouvernementaux — ces retards pourraient en effet constituer un facteur de dissuasion pour les promoteurs.

Discussion

Les fonds de crédit renouvelables peuvent être un outil financier puissant et souple de promotion du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dans les zones urbaines et rurales. (Les fonds de crédit sont dits « renouvelables » parce qu'ils utilisent le remboursement de prêts pour accorder de nouveaux prêts aux mêmes fins autorisées.) Cette technique a été adoptée avec succès, par exemple par le Toronto Atmospheric Fund (TAF). Le TAF, créé en 1992 et disposant d'une enveloppe budgétaire de 23 millions de dollars accordée par la ville de Toronto, a recours à des prêts renouvelables (et à des subventions) pour financer les initiatives locales qui appuient son mandat.

Aux États-Unis, une composante essentielle de l'Initiative de réaménagement économique des sites contaminés (*Brownfields Economic Redevelopment Initiative*) a été la création d'ententes de collaboration entre les États et les municipalités pour financer des fonds de crédit renouvelables visant le nettoyage de ces sites. Chaque projet pilote de fonds de crédit renouvelable reçoit jusqu'à un million de dollars sur cinq ans. Grâce aux fonds de crédit renouvelables, les États et les municipalités (ainsi que les coalitions indiquées), qui ont démontré un leadership dans le cadre de programmes locaux de réaménagement, peuvent accorder des prêts à faible taux d'intérêt aux demandeurs des secteurs public et privé, dans le but de faciliter le nettoyage et le réaménagement de sites contaminés.

Des programmes de ce genre au Canada appuieraient grandement les travaux initiaux de restauration nécessaire pour stimuler l'activité sur les sites urbains contaminés réhabilitables et aiderait à combler le vide créé lorsque les institutions financières refusent de financer ces coûts de restauration. Ils viendraient appuyer les municipalités et leurs partenaires du secteur privé qui ont démontré leur engagement et indiqué qu'ils étaient prêts à agir. Ils pourraient aussi aider à financer les efforts de réaménagement des sites contaminés en milieu rural, par le truchement de fonds disponibles à partir du remboursement des prêts initiaux accordés pour des sites urbains contaminés réhabilitables.

Les programmes de fonds de crédit renouvelable pourraient être administrés par la Fédération canadienne des municipalités, la SCHL, la Banque de développement du Canada ou les organismes provinciaux ou municipaux admissibles.

Les critères d'admissibilité pour l'octroi de prêts devront être suffisamment flexibles de manière à refléter le facteur local. D'une façon générale, les projets admissibles devront démontrer leur potentiel en regard d'au moins un des avantages suivants :

- des avantages économiques, comme la création ou le maintien de perspectives d'emploi, l'établissement de nouvelles entreprises et l'augmentation des revenus fonciers municipaux;
- des avantages sociaux, comme le renouveau ou la revitalisation d'un quartier ou de la communauté, et une réduction de la pression liée à l'expansion tentaculaire des villes dans des zones de terrains vierges;
- des avantages environnementaux, comme la restauration de la qualité de l'environnement (air, eau ou sol), l'élimination ou la réduction des menaces à la santé humaine et à la sécurité, et la conservation de la biodiversité par la protection ou la préservation de l'habitat faunique.

On devrait aussi envisager d'annuler un certain pourcentage du prêt pour des cas particuliers, comme cela a déjà été fait avec succès dans un certain nombre d'États américains.

1.5 Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles

Recommandation

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux collaborent à l'établissement d'un programme de financement par subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles.

Que tous les paliers de gouvernement fixent ensemble des critères d'admissibilité afin de cibler les subventions accordées pour les projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, qui ont des retombées économiques, sociales et environnementales positives sur le bien-être des communautés et contribuent à leur revitalisation.

Que les fonds de subventions ne soient accordés qu'aux municipalités et aux organismes sans but lucratif.

Justification

Intérêt des subventions :

- elles complètent les autres recommandations liées aux incitatifs financiers, parce qu'elles peuvent cibler les sites urbains contaminés réhabilitables qui nécessitent une aide financière importante et directe afin de réaliser tout leur potentiel;
- elles constituent la méthode la plus rentable et la plus souple d'accorder un volume significatif d'aide financière, parce que l'importance des sommes octroyées peut être adaptée aux besoins particuliers de chaque projet;
- elles éliminent le risque éventuel découlant de l'octroi d'une aide financière par le truchement du régime fiscal, où les avantages accordés sont susceptibles de profiter à un plus grand nombre de contribuables que prévu;
- elles apportent davantage de certitude aux promoteurs dans la planification de leur projet;
- elles peuvent être administrées de concert avec les programmes de fonds de crédit renouvelables, de sorte que l'évaluation de projet et les négociations n'ont besoin d'être menées qu'une seule fois.

Discussion

Comme le montre le programme Revi-Sols du Québec, le financement par subventions peut être un outil important de promotion du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, en particulier les sites pour lesquels le secteur privé a manifesté peu d'intérêt ou d'appui.

Des critères d'admissibilité devront être fixés afin que le financement public soit utilisé de la manière la plus efficace possible dans le but de faire face à la conjoncture du marché et d'amasser des fonds privés. Grâce aux critères d'admissibilité, ce type de financement public ne profitera pas à des propriétés qui auraient été réaménagées, quoi qu'il en soit.

Comme pour les prêts renouvelables (recommandation 1.4), les critères d'octroi des subventions devront être suffisamment flexibles pour refléter le facteur local.

Les projets qui sont admis à recevoir des subventions peuvent favoriser les initiatives d'évaluation de site dont le besoin est important, et l'adoption plus généralisée d'« écotechnologies de restauration » commercialisables. Ils pourraient aussi promouvoir l'adoption d'éléments de design viables sur le plan environnemental, dans les projets d'aménagement du territoire. Cette approche favoriserait l'intégration d'objectifs de restauration et de réaménagement des sites, tout en encourageant l'innovation des initiatives municipales visant l'aménagement du territoire et le développement économique.

Un nouveau quartier sur l'ancien site des ateliers d'Angus à Montréal, 1998

Les modèles de financement actuels (comme le Fonds d'habilitation municipal vert de la Fédération canadienne des municipalités) devraient être revus, adaptés ou élargis afin de répondre aux besoins particuliers du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Un nouveau programme de subventions, impliquant tous les paliers de

gouvernement, pourrait être mis en place; il définirait des critères applicables aux projets d'évaluation de site et à ceux dont l'objectif de revitalisation est démontré. Les critères devraient limiter l'accès aux subventions, aux municipalités et aux organismes sans but lucratif (notamment les propriétés restaurées sous la responsabilité de ces entités) afin de cibler les sites dont la restauration n'est pas dictée par le marché. (Par exemple, une municipalité peut vouloir restaurer un site urbain contaminé afin de créer un parc ou de construire une piscine). Toutefois, le financement par subventions pourrait aussi être accordé par une municipalité ou un organisme sans but lucratif pour des projets admissibles du secteur privé.

Les programmes de subventions exigent en général un niveau plus élevé de gestion et de souplesse que les autres incitatifs financiers; ils sont plus efficaces lorsqu'ils profitent à un petit nombre d'entités pour des projets spécifiques.

Le programme de financement par subventions proposé pourrait être élaboré de concert avec des organismes clés comme la Fédération canadienne des municipalités, les organismes provinciaux et municipaux, l'Association des banquiers canadiens, la SCHL, l'Institut urbain du Canada ainsi que l'Institut du développement urbain du Canada.

Orientation stratégique nº 2 : Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque

Les mesures proposées en vertu de la deuxième orientation stratégique visent à:

- mettre à la disposition de tous les intervenants au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables une politique publique qui soit claire, équitable et cohérente, de manière à fournir davantage de certitude et régler plus efficacement les questions de responsabilité et de gestion du risque;
- promouvoir une action concertée entre tous les paliers de gouvernement en matière de responsabilité et de gestion du risque.

Une protection efficace de la responsabilité des participants au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables constitue la pierre angulaire du succès à long terme d'une stratégie nationale de revitalisation de ces sites au Canada.

L'incertitude entourant la question de la responsabilité concerne tous les participants au réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables : des propriétaires actuels aux promoteurs, des bailleurs de fonds aux assureurs et aux administrations municipales. Tant que tous les gouvernements ne prendront pas conscience de cet enjeu et ne l'aborderont pas d'une manière concertée et équitable, les préoccupations liées à la responsabilité suffiront à elles seules à freiner le progrès sur trop de sites urbains contaminés réhabilitables au pays.

2.1 Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie

Recommandation

Que les provinces et les territoires adoptent une loi permettant l'attribution conventionnelle de la responsabilité civile ou de celle découlant de la réglementation entre les parties impliquées dans un site urbain contaminé réhabilitable, en déposant les garanties financières appropriées destinées à couvrir les coûts d'assainissement du site.

Justification

Intérêt de ces dispositions :

- elles s'attaquent directement aux lacunes du marché liées aux questions de « responsabilité civile et de celle découlant de la réglementation », notamment aux disfonctionnements, en aval, du marché financier et du marché des assurances;
- elles complètent et consolident les autres recommandations liées à la responsabilité civile et à celle découlant de la réglementation (recommandations 2.2, 2.3 et 2.4);
- elles permettent de mieux maîtriser le cadre de gestion des risques futurs. Les promoteurs pourront ainsi mieux quantifier les implications financières et mieux diluer le risque par le truchement de mécanismes usuels comme l'assurance, la réassurance et le partage de la propriété. Le tout devrait se traduire par une baisse des coûts initiaux pour les promoteurs privés et faire augmenter le

nombre de projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables.

Cependant, cette mesure devrait être conçue de manière à éviter l'effet involontaire de favoriser des comportements biaisés à l'égard de la pollution et du nettoyage, au détriment de la prévention de la pollution. Par exemple, un pollueur pourrait échapper à toute responsabilité en constituant une société fictive (une société qui n'existe que « sur papier » et qui ne possède aucune ressource appréciable) pour réaliser le nettoyage puis transférer à cette société la propriété du site et toute responsabilité future.

Discussion

Les propriétaires fonciers qui vendent des propriétés situées sur des sites urbains contaminés réhabilitables demeurent responsables malgré la vente de leurs propriétés. Par conséquent, les propriétaires de ces sites auront très souvent tendance à ne pas les vendre ou les restaurer de peur que l'ampleur des obligations éventuelles et des frais connexes n'excède les profits tirés de leur vente.

Pour favoriser le retour sur le marché des sites urbains contaminés réhabilitables, un vendeur devrait pouvoir être autorisé à vendre ou à transférer la responsabilité au moment de la vente d'un site à un acheteur indépendant. Lorsque la responsabilité est transférée avec le terrain, l'entité qui va bénéficier d'un changement futur dans son utilisation une fois restauré — le promoteur — assume la responsabilité. Bien que les parties puissent actuellement attribuer une responsabilité par contrat, une telle attribution ne lie que les parties contractantes. L'attribution conventionnelle de responsabilité à des tiers qui ne sont pas liés par le contrat (soit les autorités de réglementation et les tiers) n'est pas reconnue par les tribunaux dans des affaires de responsabilité.

Les parties à un contrat de vente d'un site urbain contaminé réhabilitable devraient être en mesure de désigner, dans le contrat, l'entité qui assumera la responsabilité civile et celle découlant de la réglementation liées au site et à son réaménagement. Cette approche proposée permettrait à toutes les parties de mieux gérer la question de la responsabilité liée aux sites urbains contaminés réhabilitables, que ce soit les obligations découlant du contexte particulier d'un projet de réaménagement ou les réclamations en matière de responsabilité qui pourraient être soulevées avant l'expiration de tous les *délais de prescription** applicables.

Pour assurer la protection des personnes innocentes, la loi devrait reconnaître l'attribution conventionnelle de responsabilité à des tiers seulement si la partie qui assume la responsabilité dépose des garanties financières suffisantes pour couvrir la restauration. Que ce soit des relevés prouvant un avoir net suffisant, une sûreté ou une assurance responsabilité, ces garanties financières seraient destinées à empêcher que des vendeurs ne vendent sciemment leurs sites à des sociétés fictives afin de se libérer de toute responsabilité et de la transférer à une entité qui n'est pas en mesure d'assumer les réclamations légitimes découlant de la restauration qui pourraient lui être opposées.

La mise en œuvre de cette recommandation visant à autoriser l'attribution conventionnelle de responsabilité à des tiers au contrat suppose un changement dans l'approche suivie par certains gouvernements provinciaux.

2.2 Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement

Recommandation

Que les provinces et les territoires adoptent des lois prévoyant l'extinction claire et sans équivoque de toute responsabilité découlant de la réglementation pour des activités menées sur un site et à l'extérieur de celui-ci, par l'émission d'une approbation réglementaire des travaux de restauration du site, sous réserve des cas de réouverture ou de fraude prescrits.

Que la loi fédérale de protection de l'environnement soit modifiée afin de permettre au gouvernement fédéral de confirmer le processus d'approbation établi par une province ou un territoire, dégageant ainsi le gouvernement fédéral de toute responsabilité vis-à-vis du site contaminé.

Que les provinces et les territoires adoptent des lois prévoyant l'enregistrement de titres confirmant un droit à l'extinction ou à l'attribution de la responsabilité découlant de la réglementation.

Justification

Intérêt de ces dispositions :

- elles s'attaquent directement aux lacunes du marché liées au « risque de responsabilité découlant de la réglementation », notamment aux disfonctionnements, en aval, du marché financier et du marché des assurances;
- elles permettent de mieux maîtriser le cadre de gestion du risque futur lié à la responsabilité découlant de la réglementation. Les promoteurs pourront ainsi mieux quantifier les implications financières et mieux diluer le risque par le truchement de mécanismes usuels comme l'assurance, la réassurance et le partage de la propriété. Le tout devrait se traduire par une baisse des coûts initiaux pour les promoteurs privés et faire augmenter le nombre de projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables.

Il faudrait cependant prévoir des mesures de protection des tiers innocents, comme les acheteurs et les futurs occupants.

Discussion

Autoriser les parties à attribuer la responsabilité ne suffirait pas à surmonter les obstacles au réaménagement soulevés par les questions de responsabilité. Tous les paliers de gouvernements devraient adopter des lois prévoyant l'extinction claire et sans équivoque de toute responsabilité découlant de la réglementation liées aux activités menées sur un site et à l'extérieur de celui-ci, par l'émission d'une approbation réglementaire des travaux de restauration du site (révocable seulement en cas d'urgence ou de fraude, ou si les propriétaires ou leurs successeurs ne respectent pas les conditions inhérentes au site). La protection de la responsabilité devrait être étendue à tous les détenteurs de titre, occupants, pollueurs, promoteurs, bailleurs de fonds et organismes octroyant les approbations, passées, présentes et futures.

Éliminer la responsabilité découlant de la réglementation une fois la restauration du site terminée, permet aux parties impliquées dans le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables de peser de façon plus précise les risques liés au réaménagement et de quantifier les coûts liés au respect de la réglementation, à des fins de planification financière. Au cas où la responsabilité découlant de la réglementation serait engagée, les tiers peuvent faire appel à un fonds d'assurance (voir la recommandation 2.4).

Aux États-Unis, certaines juridictions ont pour pratique de subventionner la protection de la responsabilité sous réserve de *cas de réouverture** bien définis (lorsque l'extinction de la responsabilité est révoquée). Les cas de réouverture devraient comprendre les changements à l'utilisation du sol, bien que cela devrait relever de la responsabilité du nouveau propriétaire et non pas des anciens propriétaires. Toutefois, les cas de réouverture ne devraient pas inclure la modification des normes, car cela aurait pour effet de diluer les avantages associés à l'octroi d'une approbation réglementaire. Les critères et les normes qui président aux projets de nettoyage doivent être établis en fonction de ce qui peut être accompli au moyen des technologies et pratiques les plus à jour et disponibles à l'époque où ils sont réalisés.

Les mécanismes mis en place pour l'extinction de la responsabilité devraient aussi être harmonisés entre tous les paliers de gouvernement. Ainsi, la conformité aux normes provinciales devrait automatiquement conduire à l'extinction des obligations fédérales. Pour parvenir à ce résultat au Canada, il faudrait modifier la loi sur la protection de l'environnement applicable de manière à ce qu'elle prévoit la confirmation par le gouvernement fédéral du processus d'approbation mis en place par les provinces ou les territoires.

Afin d'appuyer ces recommandations relatives à l'extinction de responsabilité, les provinces doivent adopter des lois qui prévoient l'enregistrement de titres confirmant un droit à l'extinction ou à l'attribution de la responsabilité découlant de la réglementation. Grâce à cet enregistrement, les acheteurs innocents et les futurs occupants disposeraient d'une information suffisante sur le passé environnemental d'un site donné. Ils pourraient ainsi connaître l'identité des personnes responsables ou, à défaut, sauraient s'ils peuvent bénéficier de fonds d'assurance couvrant la période postérieure à l'extinction du délai de prescription, si une réclamation était présentée une fois la restauration terminée. Les gouvernements provinciaux devraient être assurés que les réclamations futures sont couvertes par des fonds d'assurance financés à même les primes versées par les parties réclamant la protection de leur responsabilité, et

que ces coûts ne seront pas assumés par les provinces elles-mêmes.

L'adoption de cette approche nécessite de modifier la règle « du moment où le préjudice aurait pu être découvert » en faisant « courir la prescription » à partir du moment où le titre est enregistré, plutôt qu'au moment de la découverte de l'événement qui a donné lieu à la réclamation. La possibilité de découvrir la cause d'action est assurée par l'exigence d'enregistrement du document d'approbation et par le fait que ce document peut être consulté par le public au moyen d'une simple recherche de titre.

Pour atteindre cet objectif, les provinces devraient d'abord réviser et amender les régimes de responsabilité conjointe et solidaire afin de se conformer aux principes énoncés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) concernant le partage de la responsabilité.

2.3 Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive

Recommandation

Que les provinces et les territoires adoptent des lois prévoyant l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive.

Que les provinces et les territoires adoptent des lois prévoyant l'enregistrement de titres confirmant un droit à l'extinction ou à l'attribution de la responsabilité civile.

Justification

Intérêt des dispositions visant à éteindre la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription :

- elles s'attaquent directement aux déficiences du marché découlant du « risque de responsabilité civile », y compris les disfonctionnements en aval du marché financier et du marché des assurances;
- elles permettent de mieux maîtriser le cadre de gestion du risque futur lié à la responsabilité civile. Les promoteurs pourront ainsi mieux quantifier les implications financières et mieux diluer le risque, par le truchement des mécanismes usuels comme l'assurance, la réassurance et le partage de la propriété. Le tout devrait se traduire par une baisse des coûts initiaux pour les promoteurs privés et faire augmenter le nombre de projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables.

Cependant, à l'instar de la recommandation prévoyant l'extinction de la responsabilité découlant de la réglementation, cette initiative devrait inclure des mesures de protection des tiers innocents.

Discussion

L'extinction de la responsabilité civile vis-à-vis des tiers devrait être prévue selon les mêmes modalités que l'extinction de la responsabilité découlant de la réglementation. Elle devrait donc être fondée sur l'approbation des travaux de restauration par les organismes environnementaux provinciaux. La partie cherchant à faire courir le délai de prescription en matière de responsabilité civile devrait fournir une garantie financière sous la forme d'une attestation démontrant un avoir net suffisant, une sûreté ou une assurance responsabilité. Cette attestation doit prouver qu'elle possède les ressources financières suffisantes de manière à pouvoir assumer les obligations ultérieures de restaurer le site ou les réclamations prouvées de responsabilité qui pourraient lui être opposées au cours du délai de prescription.

Afin de rassurer le marché tout en protégeant les tiers, la responsabilité civile devrait être soumise à un délai de prescription établi de manière claire. Il devrait commencer à courir à partir de la date de l'approbation réglementaire et de l'enregistrement de l'approbation d'assainissement auprès d'un registre public[16]. Le fait de lier le point de départ du délai de prescription à l'enregistrement d'un titre, combiné à l'exigence d'une formalité de publicité inhérente à l'enregistrement d'un titre par le truchement d'un régime d'enregistrement foncier, devrait préserver les droits des demandeurs potentiels — il leur resterait toujours le délai de prescription prévu par la loi pour mener leurs propres enquêtes de diligence raisonnable.

L'imposition d'un délai de prescription extinctive plus défini en matière de responsabilité civile n'empêcherait pas un tiers d'intenter une action. Toutefois, une fois le délai de prescription extinctive échu, le défendeur ne serait plus considéré comme celui qui a réalisé le nettoyage et a reçu l'approbation réglementaire pour les travaux de restauration. Le

nouveau défendeur serait alors le fonds d'assurance concerné. Par conséquent, toute nécessité résiduelle de protection des tiers après l'expiration du délai de prescription extinctive serait traitée par le même fonds d'assurance que celui en mesure de traiter de l'extinction de la responsabilité découlant de la réglementation (recommandation 2.4).

En vertu du régime de responsabilité proposé pour les réclamations en matière de responsabilité civile et de celle découlant de la réglementation, la certification des approbations réglementaires devrait suffire à fonder la défense des propriétaires à l'égard de réclamations émanant de tiers alléguant que la certification n'aurait jamais dû leur être émise. Dans ce cas, les réclamations liées à la certification deviennent la responsabilité de l'autorité qui a délivré la certification.

À l'instar de l'extinction de la responsabilité découlant de la réglementation, les provinces doivent adopter des dispositions législatives prévoyant l'enregistrement d'un titre constatant le droit à l'extinction ou à l'attribution de responsabilité civile. Les acheteurs innocents ou les futurs occupants disposeraient ainsi d'information suffisante sur le passé environnemental d'un site donné.

Comme pour la recommandation 2.2, les provinces devraient d'abord réviser et amender les régimes de responsabilité conjointe et solidaire afin de se conformer aux principes énoncés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) concernant le partage de la responsabilité.

2.4 Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité

Recommandation

Que les provinces et les territoires qui acceptent le principe de l'extinction de la responsabilité civile et de la responsabilité découlant de la réglementation, après l'achèvement des travaux de restauration, adoptent des lois instituant un fonds d'assurance destiné à couvrir les obligations leur incombant après l'échéance du terme de la police d'assurance privée visant la période postérieure à la restauration.

Que le gouvernement fédéral travaille en étroite collaboration avec les provinces et les territoires afin de contribuer au financement initial et à l'établissement de la méthode la plus efficace et la plus rentable de gérer le fonds d'assurance.

Justification

Intérêt du fonds d'assurance destiné à couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité :

- il permet de s'attaquer directement aux disfonctionnements du marché des assurances causées par l'existence d'un risque permanent lié à la responsabilité civile et à celle découlant de la réglementation;
- il constitue un instrument essentiel pour pallier aux lacunes du marché causées par le risque lié à la responsabilité civile et à celle découlant de la réglementation; il complète les recommandations générales sur l'extinction de ces risques (recommandations 2.2 et 2.3);
- il aide les promoteurs à disposer de plus de certitude dans la planification de leurs projets, en convertissant les risques de responsabilité future en un coût déterminé sous forme de primes d'assurances;
- il constitue une approche souple, sélective et rentable qui peut être ciblée vers les projets qui bénéficient d'une libération de risque, qui a été octroyée par les gouvernements participant au fonds dans le cadre d'ententes négociées sur le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables choisis.

Discussion

Au Canada, la perspective de l'existence d'un risque permanent lié à la responsabilité civile et à celle découlant de la réglementation constitue un obstacle majeur au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Le secteur de l'assurance privé a développé un certain nombre de produits destinés à rejoindre les préoccupations des parties impliquées dans le réaménagement de ces sites. Toutefois, compte tenu de l'expérience américaine en matière de réclamations fondées sur la responsabilité environnementale, une couverture illimitée dans le temps n'existe tout

simplement pas — des limites dans le temps sont posées au terme de la couverture.

L'extinction de la responsabilité civile et de celle découlant de la réglementation (recommandations 2.2 et 2.3) pose le risque de voir des tiers innocents subir un préjudice dans le futur et ne disposer d'aucun droit de recours pour demander une indemnisation. Pour les protéger, l'extinction de responsabilité devrait être accompagnée d'une protection par assurance destinée à couvrir les réclamations légitimes futures. L'assurance privée devrait couvrir les 15 premières années de risque qui suivent l'achèvement des travaux d'assainissement d'une valeur qui devra être établie par chaque province.

Les nouvelles réclamations soulevées après l'extinction de la police d'assurance privée, seront assumées par la province concernée et devront être indemnisées à partir du fonds provincial financé par les primes d'assurance versées par l'entité qui a réalisé les travaux de restauration ou par le promoteur au moment de l'approbation réglementaire de ces travaux.

La gestion du fonds d'assurance peut être réalisée de différentes manières :

- chaque province s'occupe toute seule de la gestion des primes et des réclamations;
- un fonds national est établi et géré par les provinces et les territoires, les primes et les réclamations étant mises en commun;
- un fonds fédéral est établi de concert avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les primes et les réclamations étant mises en commun;
- le fonds est géré au niveau national par un assureur privé pour le compte des provinces et des territoires;
- la couverture est fournie par une assurance privée, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux contractant une réassurance de la couverture.

Le gouvernement fédéral devrait aider à faciliter la mise en œuvre de la deuxième, troisième ou quatrième option.

Des balises sont intégrées au processus d'ensemble par l'implication des assureurs privés au cours des 15 premières années. Les assureurs examineront soigneusement les plans de restauration ainsi que les compétences des personnes qui réaliseront les travaux, et veilleront à ce que ces derniers soient menés conformément au cahier des charges. À défaut, les assureurs risqueraient de voir le nombre des réclamations présentées au cours des 15 années de couverture initiale augmenter dangereusement. Les fonds d'assurance indiqués dans les différentes options peuvent aussi avoir recours à la réassurance afin de réduire le risque financier ou la période de couverture, ou une combinaison des deux.

2.5 Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site

Recommandation

Que les provinces ou les régions constituées de plusieurs provinces instituent des régimes d'évaluation scientifique, à la fois efficaces et à jour, et qu'elles adoptent des protocoles et disposent de ressources humaines et techniques suffisantes pour permettre une évaluation qui tient compte de la situation particulière des sites, des contaminants les plus courants dont il faut se préoccuper et qui sont présents dans les sites urbains contaminés réhabilitables, d'une manière qui soit à la fois rapide et rentable.

Que les gouvernements provinciaux mettent en place un régime d'approbation de l'assainissement fondé sur l'évaluation du risque.

Que le gouvernement fédéral négocie des ententes de principe avec les provinces visant à confirmer les évaluations approuvées par ellesaux fins d'application de la loi et de la réglementation fédérales en matière d'environnement, et s'engage à ne pas intenter d'action en justice lorsqu'une approbation a été délivrée à l'échelon provincial.

Que les gouvernements municipaux, le cas échéant, harmonisent leurs processus d'approbation visant les sites urbains contaminés réhabilitables et évitent de substituer leurs propres normes à celles des provinces par le truchement des processus provinciaux de délivrance des approbations et des permis.

Justification

Intérêt des régimes provinciaux prévoyant une *évaluation environnementale de site* exhaustive et la délivrance d'approbations aux niveaux des provinces et des territoires :

- ils minimisent les déficiences du marché concernant les « retards liés à la réglementation » causées par l'incertitude créée par certains processus gouvernementaux d'aménagement du territoire et d'approbation, ce qui favorise la réticence des promoteurs de sites urbains contaminés réhabilitables éventuels à amorcer des projets;
- ils aident les promoteurs à mieux quantifier et réduire leurs coûts;
- ils permettent de promouvoir l'utilisation des meilleures pratiques en matière d'évaluation et de restauration, favorisant le réaménagement de groupes plus homogènes de sites urbains contaminés réhabilitables, favorisant ainsi l'apparition sur le marché de polices et de produits d'assurance à la fois plus abordables et normalisés.

Discussion

Dans le cadre d'un régime de politique publique de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables clair et efficace, les différents paliers de gouvernements doivent prendre en compte les préoccupations entourant l'évaluation du risque. Ils doivent envisager d'adopter des protocoles et de fournir des ressources humaines et techniques suffisantes, ainsi qu'une expertise, afin de faciliter des *évaluations environnementales de sites** à la fois rapides et rentables, pour les contaminants courants qui présentent un danger connu. Ils devraient aussi envisager de mettre en place assez rapidement des procédures de révision de la restauration fondées sur l'évaluation du risque.

La première recommandation pourrait être mise en application sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'environnement, en s'inspirant des travaux antérieurs du Conseil relatifs aux différentes approches de gestion des sites contaminés.

2.6 Prévoir l'approbation réglementaire des efforts de restauration

Recommandation

Que les provinces et les territoires adoptent des lois sur l'approbation et la confirmation de l'acceptabilité des efforts de restauration par les autorités de réglementation.

Justification

Intérêt de l'approbation des efforts de restauration par les autorités de réglementation :

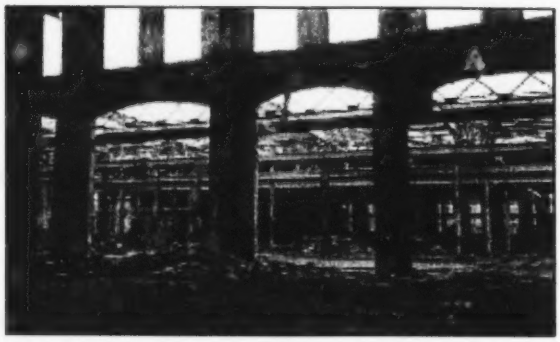
- elle facilite la réduction des « retards dus à la réglementation » qui causent une déficience du marché et rend le processus de planification du projet plus certain;
- elle aide les promoteurs à mieux quantifier et réduire leurs coûts;
- elle complète et consolide la recommandation visant les régimes d'évaluation environnementale de site et d'approbation (recommandation 2.5), favorisant l'adoption de pratiques de restauration et le développement de produits d'assurance, plus normalisés;
- elle appuie l'établissement du fonds d'assurance proposé (recommandation 2.4);
- elle constitue l'évènement déclencheur de l'extinction de la responsabilité découlant de la réglementation et le point de départ du délai de prescription extinctive en matière de responsabilité civile (recommandations 2.2 et 2.3).

Discussion

Les lois provinciales devraient prévoir l'approbation et la confirmation de l'acceptabilité des efforts de restauration par les autorités de réglementation, qu'elles soient délivrées en fonction de *critères génériques** ou en fonction de critères fondés sur une évaluation environnementale particulière à chaque site. Lorsque les normes sont connues et prévisibles, l'expertise peut être intégrée au processus de restauration de manière plus efficace. En effet, les pratiques de restauration développées et employées afin d'atteindre des normes peuvent elles-mêmes être normalisées, examinées et

réglementées. Il devient ainsi plus facile de gérer les coûts, ce qui crée un climat de confiance au sein du marché.

Une partie qui sollicite une approbation (c'est-à-dire le promoteur) devrait d'abord verser une prime d'assurance à un fonds d'assurance couvrant la responsabilité civile et celle découlant de la réglementation survenant ou découverte après l'extinction de la responsabilité (voir la recommandation 2.4).



De vieux immeubles de fonderie avant le réaménagement de Spencer Creek Village, à Dundas, en Ontario, 1998

Orientation stratégique nº 3 : Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine

Les mesures proposées en vertu de la troisième orientation stratégique visent à :

- améliorer les compétences à tous les niveaux afin de faciliter le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables;
- sensibiliser les parties intéressées aux avantages découlant du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et aux défis qu'il soulève;
- fixer des objectifs partagés par tous, autour d'une vision commune de transformation des sites urbains contaminés réhabilitables en centres animés de vie communautaire;
- former des partenariats fondés sur l'engagement et l'appui des communautés.

De nouvelles unités d'habitation à Spencer Creek, 2001

Le succès des projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables dépend du degré de sensibilisation de l'opinion publique, de son appui et de ses compétences. Par conséquent, l'un des principaux objectifs d'une stratégie nationale est de sensibiliser l'opinion à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et de développer des compétences dans ce domaine, en mettant l'accent sur l'éducation, la formation et les projets de démonstration de technologies.

3.1 Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables

Recommandation

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux s'efforcent de mieux mettre à profit l'expertise canadienne existante en matière de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au moyen de réseaux d'information et d'échanges.

Que tous les paliers de gouvernement collaborent avec le secteur privé et les organisations à but non lucratif afin de mettre sur pied une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables, qui serait chargée de coordonner les efforts de développement des compétences canadiennes nécessaires pour entreprendre le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Que tous les participants au réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables identifient leurs besoins en formation et offrent à leur personnel, à leurs membres ou à leurs clients des possibilités de formation adéquate.

Justification

Intérêt des initiatives visant le développement des compétences :

- elles s'attaquent directement aux déficiences du marché causées par la perception du risque posé par les sites contaminés et le manque de sensibilisation;
- elles sont très rentables et faciles à gérer, à l'instar des efforts de sensibilisation de l'opinion, car elles peuvent être ciblées et associées à des groupes sélectionnés;
- elles complètent très bien et resserrent les initiatives visant à combler les déficiences du marché comme le manque d'accès au capital, le risque de responsabilité civile et de celle découlant de la réglementation et les retards liés à la réglementation.

Discussion

Une initiative nationale bien conçue, visant l'éducation, la formation et les communications en matière de sites urbains contaminés réhabilitables pourrait tirer parti de l'expertise canadienne existante dans le domaine du réaménagement de ces sites. Une initiative pourrait notamment servir à diffuser les connaissances d'experts plus largement en créant un réseau d'information sur les sites contaminés. Ce réseau servirait à établir le contact entre des groupes représentant un large éventail d'experts dont l'implication est essentielle pour surmonter les défis soulevés par ces sites au Canada. L'accent devrait être mis sur la diffusion des connaissances sur les pratiques à la fine pointe de la technologie par le truchement du réseau.

Après que le réseau aura été établi au Canada, le gouvernement fédéral devra créer et maintenir un site Internet interactif qui contiendra des liens à des réseaux d'information similaires internationaux. Le site Internet pourrait présenter les efforts et l'expertise canadiennes, et sensibiliser l'opinion internationale aux initiatives canadiennes. Par exemple, il pourrait attirer l'attention sur l'ensemble des connaissances rassemblées sur l'application concrète de techniques de restauration des sols et d'assainissement des eaux souterraines, qui peuvent être obtenus du Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation de sites et du Centre ontarien de l'avancement des techniques écologiques.

Idéalement, par souci d'efficacité, un seul groupe ou organisme au sein du réseau d'information sur les sites urbains contaminés réhabilitables devrait être chargé de diriger et de coordonner les activités. Il pourrait être souhaitable de créer une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables pour assumer ce rôle. En effet, il est bon que le groupe dirigeant ait accès aux points de vue de toutes les parties intéressées en matière de sites contaminés. L'association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables pourrait organiser une conférence annuelle sur les sites contaminés. Elle pourrait aussi aider à constituer des comités sur ces sites au niveau des communautés ou promouvoir de façon générale des comités qui ont déjà commencé leurs travaux.

Les programmes de formation sont un autre élément clé du développement des compétences, notamment :

- la formation de fonctionnaires municipaux et provinciaux impliqués dans l'examen de propositions d'aménagement pourrait être centrée sur l'analyse d'expert et la formulation de stratégies d'assainissement pour des projets individuels;
- des programmes d'échange de fonctionnaires entre les municipalités aideraient à disséminer rapidement les connaissances et les pratiques des municipalités plus avancées sur la question, auprès de celles qui sont peu ou pas expérimentées;
- les associations professionnelles pourraient offrir des ateliers éducatifs ou de formation à leurs membres et à leurs clients.

3.2 Encourager la démonstration d'écotechnologies et de processus d'assainissement innovateurs

Recommandation

Que le gouvernement fédéral travaille étroitement avec les organismes de réglementation provinciaux chargés d'émettre des permis de démonstration de technologie, afin d'élaborer et de mettre en place un régime d'émission de certificats d'approbation temporaires; l'intérêt du régime serait de permettre l'autorisation opportune de la démonstration de technologies d'assainissement en voie d'être commercialisées ou commerciales sur des sites urbains contaminés réhabilitables sélectionnés situés dans l'ensemble du Canada.

Que le programme Partenariat technologique Canada d'Industrie Canada soit étendu au financement de la démonstration de technologies de restauration sur des sites urbains contaminés réhabilitables sélectionnés et situés au Canada.

Justification

Intérêt des efforts visant à faire la démonstration des nouvelles technologies et des nouveaux processus qui sont couronnés de succès :

- ils s'attaquent directement aux déficiences du marché causées par la perception du risque posé par les sites contaminés et le manque de sensibilisation;
- ils complètent les efforts entrepris pour pallier aux autres déficiences du marché qui sont liées au risque de responsabilité et à la perception du risque, en stimulant la confiance dans les technologies ultramodernes;
- ils complètent et consolident les mesures destinées à combler la déficience du marché liée au manque de capitaux, en faisant baisser les coûts du réaménagement pour les promoteurs de sites urbains contaminés réhabilitables et en réduisant l'incertitude entourant la planification des projets;
- ils peuvent être rentables et relativement simples à administrer, pourvu que des critères d'admissibilité stricts soient fixés.

Discussion

Une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada devrait appuyer les efforts entrepris pour commercialiser les écotechnologies et processus d'assainissement développés au Canada. Il faudrait instituer une plate-forme supplémentaire de soutien à l'innovation canadienne qui viendrait compléter les programmes déjà en place de promotion du développement, de la démonstration et de la commercialisation des écotechnologies.

Au Québec et dans d'autres provinces, des approbations temporaires ou des permis d'exploitation temporaires (certificats d'approbation) peuvent être émis aux vendeurs de technologies qui veulent démontrer la validité de leurs prétentions en matière de technologies et tester l'efficacité de leurs procédés.

Ce concept pourrait être étendu aux sites urbains contaminés réhabilitables, avec l'appui de programmes de financement comme le programme Partenariat technologique Canada d'Industrie Canada. Les vendeurs d'écotechnologies, qui ont les moyens financiers de faire la démonstration de leurs technologies et de les commercialiser, devraient également être autorisés à accéder aux sites sélectionnés, par un processus formel, afin de tester et de perfectionner les technologies et les techniques qu'ils proposent.

Si l'on fournissait aux inventeurs les moyens nécessaires et toute la possibilité d'améliorer leurs inventions ou innovations, les promoteurs de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada disposeraient d'un éventail plus large d'options lorsqu'ils évaluent les méthodes de nettoyage et les techniques de restauration.

Les nouvelles technologies canadiennes pourraient être commercialisées au moyen du site Internet national sur les sites urbains contaminés réhabilitables, sur lequel serait affichée une liste des technologies vérifiées et des sociétés qui pourraient aider les parties intéressées à choisir les technologies appropriées en fonction du contexte particulier des sites contaminés.

Le programme Superfund Innovative Technology Evaluation (SITE) géré par l'Agence américaine de protection de l'environnement depuis 13 ans, constitue une bonne illustration des retombées positives de ces programmes de démonstration de technologie.

3.3 Sensibiliser aux avantages du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Recommandation

Que tous les paliers de gouvernement collaborent à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie intégrée en matière de communications et d'éducation afin de sensibiliser les principaux groupes d'intérêts aux avantages économiques, sociaux et environnementaux du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitable.

Justification

Intérêt des initiatives de sensibilisation au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables :

- elles s'attaquent directement aux déficiences du marché causées par les stigmates associés aux sites urbains contaminés et à la perception du risque qu'ils présentent, en réduisant la surestimation des risques associés aux terrains restaurés qui fait baisser artificiellement leurs prix de vente ou de location;
- elles sont très rentables et faciles à administrer, parce qu'elles peuvent être ciblées et associées à des groupes choisis;
- elles complètent et resserrent les initiatives destinées à pallier les déficiences du marché qui font augmenter les coûts de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. En effet, une sensibilisation accrue des promoteurs, des autorités de réglementation et du public en général peut réduire les chances que des retards liés à la réglementation ne ralentissent les projets d'aménagement.

Discussion

Pour réussir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, il faut un engagement commun entre un certain nombre de participants — tous les paliers de gouvernement, les promoteurs du secteur privé, le milieu financier et les groupes communautaires.

Il sera par conséquent crucial de sensibiliser les membres de ces groupes aux défis soulevés par les sites urbains contaminés réhabilitables et aux débouchés qu'ils offrent. Une meilleure compréhension du réaménagement de ces sites et un plus grand appui à ce dernier peuvent faire évoluer le centre d'attention. En effet, plutôt que de se concentrer sur la contamination des sols, on peut s'interroger sur des questions plus positives comme le recyclage des sols et les valeurs environnementales. À cette fin, tous les paliers de gouvernement auront l'occasion d'apporter leur contribution. Les initiatives qui pourraient être amorcées sont notamment :

- déclarer une semaine par an, « Semaine nationale des sites urbains contaminés réhabilitables », afin de présenter au public divers projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dans l'ensemble du Canada, qui ont été proposés, sont en phase de réalisation ou ont été achevés;
- commanditer, en collaboration avec l'Institut urbain du Canada, une conférence annuelle sur les sites urbains contaminés réhabilitables, qui se tiendrait à la fin de la Semaine nationale des sites urbains contaminés réhabilitables, et qui serait une occasion d'échanger information et expertise, et de reconnaître les réalisations importantes qui ont été obtenues en matière de réaménagement de ces sites;
- promouvoir la sensibilisation au sein des fonctionnaires à tous les niveaux, au besoin d'adopter une approche intégrée, pluridisciplinaire au réaménagement de ces sites;
- sensibiliser les principaux propriétaires fonciers — des secteurs public et privé — aux perspectives offertes par le réaménagement de ces sites et des mesures innovatrices qui sont en place et qui pourraient les aider à surmonter les obstacles au réaménagement;
- préparer et distribuer un guide sur les meilleures pratiques en matière d'assainissement de sites urbains contaminés réhabilitables, afin de sensibiliser les promoteurs et le milieu financier, et d'apporter davantage de cohérence et d'efficacité aux opérations de nettoyage qui sont menées dans l'ensemble du pays;
- faciliter une plus grande implication de la collectivité dans les questions liées aux sites urbains contaminés réhabilitables au moyen de consultations auprès des promoteurs et du public, ainsi que par des « séances de visualisation de l'avenir » menées à

l'échelle des quartiers, qui sont destinées à identifier et à aborder les préoccupations relatives au nettoyage et au réaménagement de ces sites ainsi que les avantages qui en découlent;

- féliciter, au moyen de la remise de prix annuels, les municipalités et les promoteurs pour les innovations technologiques ou les éléments de design qui ont été intégrés à de récents projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables;
- préparer un guide d'introduction aux sites urbains contaminés réhabilitables destiné aux élus de tous les paliers de gouvernement, résumant les défis soulevés par le réaménagement et les avantages qu'il procure et présentant des exemples canadiens de réussite dans ce domaine.

Conclusion : Élaborer une stratégie gagnante

Les recommandations présentées sous les trois orientations stratégiques représentent une approche complète et coordonnée destinée à encourager le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables dans de nombreuses communautés canadiennes. Les recommandations ont été élaborées à partir des conclusions suivantes tirées de l'expérience canadienne et internationale passée :

Il n'y a pas qu'un seul problème.

Une série de déficiences du marché interreliées font que les sites urbains contaminés réhabilitables demeurent inexploités ou abandonnés au Canada. Les défis prennent leur source dans le financement, le risque de responsabilité, les retards liés à la réglementation, les attitudes vis-à-vis du risque et un manque de sensibilisation.

Il n'y a pas qu'une seule solution.

Chaque site urbain contaminé réhabilitable est différent. Son futur sera fonction d'une série particulière de lacunes du marché et des possibilités de réaménagement qu'il présente. Une stratégie gagnante doit être construite sur des moyens d'action qui reconnaissent et permettent cette diversité. Tout comme il n'y a pas qu'un seul problème à la source de tous les sites urbains contaminés réhabilitables, il n'y a pas de moyen d'action unique — crédit d'impôt unique ou projet de démonstration de technologie unique — qui peut prétendre à lui seul favoriser le réaménagement de ces sites.

Il faut des moyens d'action spécifiques pour cibler des déficiences de marché particulières.

Chaque moyen d'action présenté dans la stratégie doit être ciblé en fonction des déficiences du marché qu'il est censé combler. Chaque moyen aura ses forces et ses limites, et il sera important de reconnaître les deux, que ce soit en regard de la déficience du marché visée, de sa rentabilité, de son domaine d'application, de la facilité avec laquelle il peut être géré ou de son potentiel à générer des résultats non souhaités.

Un moyen d'action ne saurait fonctionner tout seul.

Les moyens d'action ne doivent pas être traités de manière isolée. Élaborer une stratégie gagnante n'est pas aussi simple que de choisir un ou deux incitatifs financiers et une mesure en matière de responsabilité. Les recommandations devraient plutôt être reconnues pour ce qu'elles sont : un *ensemble* de mesures qui se complètent et se renforcent mutuellement et qui, globalement, relèvent les défis que soulève le réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, d'une manière à la fois réaliste et efficace.

La justification présentée pour chaque recommandation indique les forces et les limites de chaque moyen d'action proposé. L'annexe 5 contient une analyse d'une gamme plus étendue de moyens d'action d'où les recommandations ont été puisées, et il indique la complémentarité des instruments et les liens qui peuvent être établis entre les moyens sélectionnés dans la stratégie.

Le complexe Finishing Mill avant le réaménagement, à Cornwall, en Ontario

De nouveaux lofts résidentiels à Finishing Mill

5 La voie du progrès

Peu de défis ont affecté de manière plus directe et immédiate le but poursuivi par le développement durable au Canada que le futur de nos sites urbains contaminés réhabilitables canadiens — ces propriétés abandonnées, inexploitées et contaminées, qui dégénèrent le paysage des petites et des grandes villes dans chaque région du pays.

Laissés dans leur état, les sites urbains contaminés réhabilitables peuvent nuire à l'économie locale et menacer la santé humaine et la qualité de vie sur le plan environnemental. S'ils sont transformés en centres animés de vie communautaire, sociale et économique, ils constituent alors un excellent exemple de mise en pratique des principes du développement durable.

La stratégie nationale présente un plan d'action réaliste de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada et vient appuyer l'établissement de communautés viables dans les provinces. Les recommandations proposées tentent de se fonder sur les excellents progrès réalisés dans un certain nombre de communautés canadiennes et de provinces sur des questions comme la responsabilité environnementale et le financement d'incitatifs.

Cette stratégie nationale est avant tout destinée aux leaders de tous les paliers de gouvernement au Canada, car la stratégie doit être vraiment *nationale* pour pouvoir réussir. Aucun gouvernement ne peut, à lui seul, surmonter les obstacles au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Chaque gouvernement possède un rôle unique à jouer pour permettre aux Canadiens de restaurer ces

propriétés abandonnées et contaminées, situées le long des secteurs riverains et dans des quartiers industriels plus anciens, et en faire des nouveaux logements, des nouveaux parcs et des installations récréatives, ainsi que des nouveaux bureaux pour les petites entreprises.

Les partenaires de cette stratégie ne sont pas seulement les gouvernements, loin de là. Sa vision et son plan d'action sont censées interpeller et impliquer tous ceux qui ont la qualité de vie des communautés canadiennes à cœur — les milieux des affaires et des finances, les syndicats, les associations de quartier et surtout, ceux qui vivent et travaillent dans ces communautés.

Le défi du leadership

L'expérience passée en matière de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays désigne le facteur clé du succès comme le *leadership du secteur public*. Pour qu'un grand nombre de ces sites urbains soient réaménagés, tous les paliers de gouvernement doivent manifester leur appui à un effort concerté à l'échelle nationale, prendre des mesures sur les sites urbains contaminés dont ils ont le contrôle direct, et évaluer et resserrer les initiatives de la stratégie au cours des années à venir.

À cet égard, le gouvernement fédéral détient une responsabilité particulière — et une occasion unique — de lancer une stratégie nationale et d'amorcer la transformation des sites urbains contaminés réhabilitables du Canada en lieux privilégiés de vie pour les communautés canadiennes.

Les recommandations proposées dans cette partie ne figurent pas dans les trois orientations stratégiques exposées plus haut, car elles ne s'attaquent pas directement aux déficiences des marchés spécifiques.

1. L'appui du gouvernement en faveur d'une stratégie nationale

Recommandation

Que le gouvernement fédéral favorise un mouvement de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables en adoptant la stratégie et en mettant en œuvre les mesures qui relèvent de sa compétence aussi vite que possible, en particulier les mesures suivantes :

- **créer un bureau fédéral qui serait chargé de coordonner la participation des divers ministères et organismes fédéraux à la stratégie;**
- **mettre en application les mesures appropriées visant le financement (proposées en vertu de la première orientation stratégique);**
- **accélérer l'harmonisation des règles sur la conformité aux exigences posées par les paliers de gouvernement fédéral et provincial;**
- **promouvoir un effort concerté à l'échelle nationale sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables en encourageant d'autres juridictions à reproduire les initiatives fédérales, le cas échéant, et à prendre des initiatives complémentaires dans le cadre d'une stratégie nationale.**

Que les gouvernements provinciaux s'orientent vers la mise sur pied de programmes à plusieurs volets dont les composantes essentielles ont pour but de :

- **fournir une aide financière aux collectivités locales ainsi qu'aux initiatives privées de réaménagement;**
- **veiller à ce qu'une législation permette aux municipalités d'offrir une série complète de programmes d'encouragement et autres mesures de promotion du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables;**
- **adopter des protocoles cohérents d'évaluation du risque à l'échelle provinciale ou régionale et disposer de l'infrastructure nécessaire à une évaluation de risque efficace;**
- **rationaliser les régimes de responsabilité afin de les rendre plus favorables au réaménagement.**

Que les gouvernements municipaux continuent de jouer un rôle central dans l'exécution d'une stratégie de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et des instruments qu'elle propose, consistant à :

- **fixer les priorités locales pour le réaménagement;**
- **simplifier et faciliter les approbations relatives à l'aménagement et à la construction nécessaires relatives aux sites urbains contaminés réhabilitables;**

- **redistribuer les sites urbains contaminés réhabilitables appartenant aux provinces en les remettant sur le marché;**
- **offrir des incitatifs de financement et d'aménagement aux projets admissibles.**

Justification

Intérêt du leadership du secteur public :

- il jouera un rôle essentiel dans l'élaboration et l'exécution des recommandations de la stratégie nationale qui s'attaquent à toute la gamme des déficiences du marché comme la perception du risque posé par les sites urbains contaminés réhabilitables et le manque de sensibilisation;
- il sera vital au moment de l'élaboration d'un programme national à la fois complet et coordonné de gestion et de mise en œuvre plus efficaces et plus rentables des incitatifs.

Discussion

Le leadership du gouvernement fédéral sera un facteur clé du succès d'une stratégie nationale complète de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Il peut générer d'importants incitatifs financiers (au moyen d'une loi fiscale fédérale, par exemple) destinés à obtenir des capitaux et des ressources supplémentaires des provinces et du secteur privé. Il fournira aux autres paliers de gouvernement, ainsi qu'aux autres participants au réaménagement, des sites urbains contaminés réhabilitables, une orientation stratégique claire et uniforme.

Cependant, aucun palier de gouvernement ne peut, à lui seul et de manière unilatérale, mettre en place un programme susceptible de s'attaquer à tous les facteurs essentiels de stimulation du mouvement de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Le partage constitutionnel des compétences dans des domaines tels que l'environnement et le développement économique suppose que les initiatives fédérales de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables doivent être menées dans le cadre d'un programme national harmonisé et intégré.

Nettoyage du site des ateliers de Moncton, à Moncton, au Nouveau Brunswick, 1997

Préparation des nouveaux terrains de sport à l'ancien site des ateliers de Moncton, 2001

Pour que la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables soit couronnée de succès, chaque palier de gouvernement joue un rôle unique et essentiel. Ainsi, le leadership des provinces est nécessaire pour surmonter les nombreux défis soulevés par les régimes de responsabilité. Le leadership des municipalités est requis pour forger une vision du réaménagement au sein des communautés, proposer des partenariats, fournir des incitatifs financiers et éliminer les arriérés d'impôts et autres obstacles au nettoyage et au réaménagement.

Instituer un programme national global de coordination des incitatifs financiers offerts aux niveaux fédéral, provincial et municipal, comportera des avantages énormes. Il aidera à maximiser l'impact des incitatifs particuliers, tout en éliminant les coûts liés au chevauchement, notamment au moment de l'application du programme.

Pour promouvoir un effort national concerté, il est nécessaire de faire preuve de souplesse — il faut tenir compte du fait que certaines provinces ont déjà réalisé des progrès importants en matière de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables alors que d'autres n'ont même pas encore envisagé la question. En outre, il faut prendre conscience du fait que certains éléments de la stratégie nationale devront être adoptés relativement vite alors que d'autres nécessitent plus de temps et d'efforts.

Ainsi, les mesures fiscales fédérales doivent être reprises tout de suite par les provinces afin de ne pas affaiblir l'utilité des incitatifs. Par contre, les initiatives liées à la responsabilité découlant de la réglementation nécessiteront des consultations importantes auprès des parties intéressées, ainsi que des modifications législatives (les récentes initiatives de l'Ontario et du Québec pourraient servir de modèle pour les autres provinces).

Le financement fédéral devrait servir à stimuler l'action des provinces. À la suite d'une période initiale d'environ cinq ans, le financement fédéral pourrait être accordé sur une base préférentielle afin d'encourager les provinces participantes à continuer à progresser dans leurs initiatives de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (toutefois, l'aide ne devrait pas être automatiquement retenue pour les provinces qui n'ont pris aucune mesure destinée à faciliter le réaménagement de ces sites).

2. Les gouvernements doivent montrer l'exemple

Recommandation

Que le gouvernement fédéral poursuive et améliore son programme de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables qui lui appartiennent, comme les sites militaires, les biens-fonds ferroviaires et les ports.

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux adoptent une politique donnant la priorité aux sites urbains contaminés réhabilitables sur les terrains vierges lorsqu'ils acquièrent des propriétés destinées à leur propre usage.

Justification

Intérêt de l'action directe entreprise par les gouvernements touchant les sites urbains contaminés réhabilitables qui relèvent de leur compétence :

- elle complète et consolide les autres recommandations proposées dans la stratégie nationale; elle envoie aux autres participants au réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables un signal fort et positif.

Discussion

L'action directe des gouvernements touchant les sites urbains contaminés réhabilitables dont ils ont la maîtrise peut envoyer un puissant signal à tous les autres participants au réaménagement de ces sites. La Politique sur la gestion des sites contaminés fédéraux, récemment annoncée par le gouvernement fédéral, constitue un bon exemple d'action directe. Le Groupe de travail sur la gestion des lieux contaminés, co-présidé par Environnement Canada et le ministère de la Défense nationale, pourrait aussi aider de manière importante à faire progresser le dossier sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Lorsqu'un gouvernement, quel que soit le palier, achète un terrain pour son propre usage, il devrait acheter et réaménager, en priorité, un site urbain contaminé réhabilitable, si la collectivité est susceptible d'en tirer des avantages environnementaux, économiques et sociaux. En se donnant comme politique de réaménager ces lieux prioritaires, plutôt que d'acheter

Comment mesurer les progrès?

Des indicateurs de mesure de la performance destinés à surveiller la mise en œuvre de la stratégie devront être élaborés. Il peut s'agir, entre autres :

- *du nombre de sites restaurés;*
- *de la superficie totale des terrains restaurés;*
- *de la valeur des nouveaux investissements générés;*
- *du nombre d'emplois créés et maintenus;*
- *des impôts sur le revenu et des taxes de ventes générés;*
- *du rendement du capital investi;*
- *du volume des nouveaux revenus fonciers municipaux générés.*

Les types et volumes de financement fournis par chaque palier de gouvernement devraient aussi être retracés. Les données recueillies pourraient servir à prévoir les demandes de financement des sites urbains contaminés réhabilitables et les exigences budgétaires.

des terrains vierges qui leur font concurrence, les gouvernements pourraient contribuer de manière incommensurable au succès de la stratégie nationale.

La mise en œuvre de la stratégie

La manière dont la stratégie nationale devrait être mise en œuvre devra faire l'objet de débats entre tous les paliers de gouvernement, les entreprises du secteur privé et les groupes communautaires qui partagent la conception du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables présentée dans cette stratégie.

Une approche souple et progressive s'impose, et ce parce que certaines provinces et municipalités possèdent des initiatives visant les sites urbains contaminés réhabilitables, et d'autres pas. En outre, les mesures recommandées ne peuvent pas ou ne doivent pas forcément être toutes adoptées immédiatement. L'objectif est de tabler sur les progrès réalisés et les succès obtenus jusqu'à présent, d'initier le mouvement de réaménagement, de favoriser la sensibilisation et l'appui à cette question, puis de resserrer le programme au fil du temps.

Le tableau E2 présente la manière dont les recommandations définies dans cette stratégie nationale pourraient être éventuellement aménagées dans le cadre d'une approche progressive.

Phase 1 : Un programme de « démarrage rapide »

Au cours de la phase initiale de « démarrage rapide » de la stratégie nationale (p. ex. s'étendant sur la première année), tous les paliers de gouvernement devraient repérer les mesures qui peuvent être entreprises assez rapidement et facilement, et qui contribuent à :

- augmenter la sensibilisation et forger un consensus exprimant la volonté d'agir;
- relier entre elles les initiatives généralement isolées visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada, de manière à promouvoir la sensibilisation et partager l'expérience;
- exposer les exemples de réussite;
- poser les fondements du réaménagement à plus long terme d'un plus grand nombre de sites urbains contaminés réhabilitables en appliquant une gamme élargie de moyens d'action.

Les occasions d'agir du gouvernement sont, entre autres :

- manifester son appui à un programme national;
- créer un bureau fédéral qui serait chargé de coordonner la participation des différents ministères et organismes fédéraux à la stratégie;
- cibler davantage l'aide financière sur le « préfinancement » afin de couvrir les coûts de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, au moyen d'incitatifs fiscaux offerts par tous les paliers de gouvernement;
- prendre les mesures qui s'imposent afin de montrer l'exemple;
- élaborer des ententes intergouvernementales sur les objectifs, le rôle et le besoin d'une action concertée;
- appuyer les projets de démonstration de technologies;
- sensibiliser davantage l'opinion au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et encourager son appui;
- promouvoir l'éducation et la formation en matière de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

Tableau 4.1 Mise en œuvre de la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables : implantation progressive des mesures recommandées

Phase 1 : programme de « démarrage rapide » (p. ex. sur 12 mois)	Phase 2 : programme à moyen terme (p. ex. sur cinq ans)
Faire en sorte que tous les paliers de gouvernement appuient la stratégie nationale	Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie (recommandation 2.1)
Créer un bureau fédéral de coordination du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement (recommandation 2.2)
Veiller à ce que les gouvernements montrent l'exemple	Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive (recommandation 2.3)
Établir un cadre de mesure de la performance de la stratégie	Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité (recommandation 2.4)
Créer une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables	Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site (recommandation 2.5)
Élaborer des protocoles d'entente intergouvernementaux sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir un régime réglementaire d'approbation des efforts de restauration (recommandation 2.6)
Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 1.1).	Encourager la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs (recommandation 3.2)
Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.2)	Surveiller la mise en œuvre
Octroyer des garanties d'hypothèques pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.3)	Évaluer les initiatives et les progrès réalisés
Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.4)	Modifier et renforcer les initiatives
Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.5)	Encourager de nouvelles participations par l'éducation et le financement fédéral d'incitatifs
Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.1)	Enrichir l'éventail des moyens d'action
Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.3)	

La mise en œuvre des diverses initiatives proposées dans cette stratégie devra être surveillée et évaluée afin de savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par conséquent, il sera nécessaire de mettre en place un cadre de mesure de la performance de la stratégie afin de faciliter la surveillance des progrès réalisés.

En outre, la création d'une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables qui serait chargée de coordonner les intérêts des gouvernements, du secteur privé et des communautés, favoriserait la sensibilisation à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et l'éducation dans ce domaine.

Tableau 2 **Mise en œuvre de la stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables : implantation progressive des mesures recommandées**

Phase 1 : programme de « démarrage rapide » (p. ex. sur 12 mois)	Phase 2 : programme à moyen terme (p. ex. sur cinq ans)
Faire en sorte que tous les paliers de gouvernement appuient la stratégie nationale	Permettre l'attribution conventionnelle de la responsabilité à une tierce partie (recommandation 2.1)
Créer un bureau fédéral de coordination du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir l'extinction de la responsabilité prévue par règlement (recommandation 2.2)
Veiller à ce que les gouvernements montrent l'exemple	Prévoir l'extinction de la responsabilité civile à l'échéance d'un délai de prescription extinctive (recommandation 2.3)
Établir un cadre de mesure de la performance de la stratégie	Créer un fonds d'assurance afin de couvrir les réclamations présentées après l'extinction de la responsabilité (recommandation 2.4)
Créer une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables	Appliquer un régime d'approbation et d'évaluation en fonction de la situation particulière d'un site (recommandation 2.5)
Élaborer des protocoles d'entente intergouvernementaux sur le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Prévoir un régime réglementaire d'approbation des efforts de restauration (recommandation 2.6)
Adopter les modifications au régime fiscal destinées à promouvoir le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 1.1)	Encourager la démonstration d'écotechnologies et de processus de restauration innovateurs (recommandation 3.2)
Supprimer les privilèges et arriérés d'impôts grevant les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.2)	Surveiller la mise en œuvre
Octroyer des garanties d'hypothèques pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.3)	Évaluer les initiatives et les progrès réalisés
Consentir des prêts renouvelables pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.4)	Modifier et renforcer les initiatives
Accorder des subventions pour les sites urbains contaminés réhabilitables admissibles (recommandation 1.5)	Encourager de nouvelles participations par l'éducation et le financement fédéral d'incitatifs
Augmenter les compétences nécessaires pour entreprendre des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.1)	Enrichir l'éventail des moyens d'action
Sensibiliser aux avantages liés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (recommandation 3.3)	

La mise en œuvre des diverses initiatives proposées dans cette stratégie devra être surveillée et évaluée afin de savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par conséquent, il sera nécessaire de mettre en place un cadre de mesure de la performance de la stratégie afin de faciliter la surveillance des progrès réalisés.

En outre, la création d'une association nationale sur les sites urbains contaminés réhabilitables qui serait chargée de coordonner les intérêts des gouvernements, du secteur privé et des communautés, favoriserait la sensibilisation à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et l'éducation dans ce domaine.

Phase 2 : Un programme à moyen terme

Après avoir lancé la stratégie nationale de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables, les gouvernements pourraient, au cours des cinq prochaines années, envisager d'adopter (s'ils ne l'ont pas déjà fait) les actions proposées dont la réalisation exige davantage de temps. Il s'agit notamment des modifications à la législation en matière de responsabilité et à plus long terme des initiatives de formation et de développement des compétences.

À la lumière de l'expérience obtenue au cours des premières années, les gouvernements pourraient aussi trouver des façons de renforcer la stratégie nationale. Un éventail plus large de communautés et d'intérêts pourrait être invité à participer au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. En outre, une combinaison plus étendue de moyens d'action pourrait être mise en œuvre, à la lumière des innovations qui ont vu le jour au Canada et dans d'autres pays (voir l'annexe 6 comme exemple de « moyens d'action » de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables).

Notes de référence

1 Chiffres fournis par la Direction de l'analyse économique et de la tarification du ministère québécois de l'Environnement, fondés sur un modèle élaboré par l'Institut de la statistique du Québec.

2 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada* », document de travail non publié préparé pour la TRNEE en 2003.

3 Hara Associates, « *Market failures and Optimal Use of Brownfields Policy Instruments* », document de travail non publié, préparé pour la TRNEE en 2003.

4 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation* », 2002.

5 Ibid.

6 Différents documents (entre 1975 et 2002) fournis par Ann McAfee, Directrice, plans d'aménagement urbain et co-directrice de l'aménagement du territoire, ville de Vancouver.

7 Hara Associates, « *Market Failures* », 2003.

8 Chiffres provenant d'une importante étude américaine réalisée en 2001, citée dans « *A Preliminary Investigation* », 2002 de Regional Analytics Inc.

9 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation* », 2002.

10 Hara Associates, « *Market failures...* », 2003.

11 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation* », 2003.

12 Il faut noter que les catégories représentent une approche conceptuelle destinée à tenir compte des divers besoins des différents types de sites contaminés, et ne constituent pas, à strictement parler, des catégories distinctes comportant des critères déterminants.

13 Tiré de l'article de Ahab Abdel-Aziz et de Shari Elliott d'Osler Hoskin & Harcourt, s.r.l., « *Brownfield redevelopment. What Is Needed for a Successful Program in Canada?* » (2002) Environment Law, vol. V, no. 3.

14 Les déficiences du marché entourant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sont discutées plus en détail dans le document de travail émanant de Hara Associates, intitulé « *Market failures* », 2003, dont un résumé figure à l'annexe 5.

15 Hara Associates, « *Market failures...* », 2003.

16 À l'heure actuelle, les délais de prescription extinctive en matière de responsabilité civile sont régis par la règle du « moment où le préjudice aurait pu être découvert ». Ainsi, ils commencent à courir lorsque l'événement ou les événements susceptibles de donner lieu à l'institution d'une action au civil sont découverts pour la première fois. En vertu de ce principe, un délai de prescription extinctive pourrait commencer à courir des années voire des décennies après l'achèvement des travaux d'assainissement sur un site donné.

Annexes

1. Lexique des termes en matière de sites urbains contaminés réhabilitables

2. Projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : études de cas retenues

3. Incidences du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne

4. Profils des activités retenues de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables menées à l'étranger

5. Déficiences du marché et utilisation optimale des moyens d'action de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

6. Panoplie élargie des moyens d'action de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Annexe 1 :

Lexique des termes en matière de sites urbains contaminés réhabilitables

Acte de transport par renonciation (*quitclaim deed*)

Titre qui transfère le droit de propriété à l'acheteur d'un bien sans lui garantir que ce dernier ne fait l'objet d'aucune autre réclamation.

Cas de réouverture (*reopener*)

Événement (p. ex. la fraude) qui permet de présenter une réclamation et/ou une ordonnance contre une partie qui a été en quelque sorte libérée de sa responsabilité au préalable.

Critères génériques (*generic criteria*)

Valeurs numériques de la qualité du sol, de l'eau souterraine et de l'air qui sont publiées par un organisme de réglementation ou autre, afin de déterminer si la présence d'un contaminant se situe au-dessus ou au-dessous des limites acceptées.

Délai de prescription extinctive (*limitation period*)

Délai à l'intérieur duquel une action peut être exercée en vertu d'une réglementation ou du droit commun. Lorsque le délai de prescription est établi par une loi, le droit d'action s'éteint à l'expiration du temps imparti par celle-ci.

Déshérence (*escheat*)

Remise d'un bien à la Couronne provinciale ou fédérale, prévue par la loi, par exemple lorsqu'il a été abandonné.

Échoir (*vested*)

Posséder le droit de propriété, bien que la jouissance de ce droit puisse être reportée à une date future.

Évaluation du risque (*risk assessment*)

Processus d'identification et d'évaluation des risques pour la santé humaine, la sécurité humaine et/ou l'environnement, à partir de la présence et/ou de l'utilisation, réelle ou potentielle, de polluants particuliers.

Évaluation environnementale de site (*environmental site assessment*)

Approche visant à identifier et à évaluer les conséquences potentiellement nuisibles pour l'environnement, d'activités exercées à une installation et/ou la présence potentielle de contaminants sur un site en fonction de normes établies et acceptées.

Évaluation environnementale particulière à un site (*site-specific risk assessment*)

Évaluation environnementale de site qui tient compte des caractéristiques d'un site (p. ex. les caractéristiques physiques et chimiques, la géologie, le type de sol et la biologie) afin de définir le risque posé par un contaminant ou un danger particulier présent sur le site.

Financement par de nouvelles taxes foncières (*Tax increment financing*) (*TIF*)

Instrument utilisé par les municipalités afin de maintenir les impôts municipaux, fédéraux et provinciaux au niveau existant avant le réaménagement. Une augmentation d'impôt découlant du réaménagement peut être utilisée pour octroyer des stimulants financiers afin de favoriser la restauration de site, de nouveaux lotissements et la réhabilitation d'immeubles existants.

Privilège (*lien*)

Droit de retenir la possession légitime du bien d'une autre personne jusqu'à ce que le propriétaire s'acquitte de son obligation légale vis-à-vis de la personne qui retient le bien, comme le paiement du coût légitime des travaux exécutés sur le bien. Une hypothèque est un privilège de droit commun. Dans son sens le plus large,

cette notion couvre tous les cas où un bien réel ou personnel est grevé de ce qu'on appelle un privilège, c'est-à-dire à l'égard duquel une dette ou un droit doit être payé. Dans un sens plus limité, il est défini comme le droit de détenir le bien d'un autre jusqu'à ce qu'une réclamation soit acquittée.

Renonciation (*quitclaim*)

Transfert de la propriété d'un terrain ou d'un bien réel sans garantie d'un titre libre.

Responsabilité (*liability*)

Responsabilité civile (*civil liability*)
Obligation légale qui est prescrite par le droit privé, appelé common law ou droit civil, par opposition au droit criminel ou administratif. La responsabilité civile peut faire l'objet d'une action devant les tribunaux de droit commun.

Responsabilité découlant de la réglementation (*regulatory liability*)
Obligation légale qui est prescrite par une loi créant une infraction réglementaire. Cette dernière est en général considérée comme mineure par rapport aux infractions pénales, car elle vise la réglementation efficace du comportement dans l'intérêt de la collectivité.

Responsabilité conjointe et solidaire (*joint and several liability*)
Selon le principe de la responsabilité conjointe et solidaire, un défendeur conjoint, contre qui un jugement a été rendu, est responsable de la totalité de l'obligation quelle que soit sa part de responsabilité. Le défendeur a le droit de se retourner contre les autres co-défendeurs pour se faire indemniser. Si les co-défendeurs sont insolvables, le défendeur qui demeure solvable doit s'acquitter de la totalité de l'obligation, même si sa part de responsabilité n'est que de un pour cent.

Restauration (*remediation*)

Acte de nettoyer, de confiner ou d'éliminer le risque posé par la contamination d'un site.

Site urbain contaminé réhabilitable (*brownfield*)

Propriété industrielle ou commerciale abandonnée, inoccupée ou sous-utilisée, où les activités qui s'y exerçaient ont laissé une contamination réelle ou probable de l'environnement et qui présente un bon potentiel de réaménagement.

Terrain vierge (*greenfield*)

Site inoccupé sans contamination réelle ni probable, habituellement situé en dehors des centres urbains et où il n'existe pas de services municipaux.

Vente pour impôts municipaux (*municipal sale tax*)

Processus prévu par la loi que les municipalités utilisent pour recouvrer les arriérés d'impôts fonciers. Il existe une période d'avis initiale au cours de laquelle la municipalité envoie des avis au propriétaire du bien pour entamer le processus et demander le paiement d'un « prix d'annulation » dans un délai prescrit. Si le prix d'annulation n'est pas payé, le bien est mis en vente et attribué au plus haut enchérisseur. À défaut d'enchérisseur, le bien échoit à la municipalité.

Annexe 2 :

Projets de réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables au Canada : études de cas retenues

Cette annexe présente une vue d'ensemble des projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada. La plupart des projets décrits sont encore en phase de réalisation. Les conséquences économiques ont été estimées en fonction des résultats obtenus jusqu'à présent, ainsi que d'une évaluation des conséquences qui découleront du réaménagement envisagé[1]. (Pour certaines études de cas, certains renseignements n'ont pu être obtenus.)

Les projets de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sélectionnés sont :

1. Projet des ateliers de Moncton, à Moncton, au Nouveau-Brunswick
2. Projet Voisey's Bay, à Argentia, à Terre-Neuve
3. ICI, à Shawinigan, au Québec
4. Les usines Angus, à Montréal, au Québec
5. Centre de la petite enfance (Familigarde), à LaSalle, au Québec
6. Barton and Crooks Streets, à Hamilton, en Ontario
7. Spencer Creek Village, à Hamilton (Dundas), en Ontario
8. West Harbour Lands, à Cobourg, en Ontario
9. Projet Courtald's Fibres, à Cornwall, en Ontario
10. Finishing Mill Lofts, à Cornwall, en Ontario
11. Projet Stelco Swansea Works, à Toronto, en Ontario

Les études de cas illustrent les retombées importantes sur les plans économique, social et environnemental du réaménagement de sites urbains contaminés réhabilitables, nonobstant la taille du projet ou le type de réutilisation. Même les petits projet, comme le projet Barton and Crooks à Hamilton, sont capables de générer de nouveaux emplois, de faire augmenter les revenus des particuliers (de l'ordre de centaines de milliers de dollars), les recettes de l'impôt sur le revenu et celles de la taxe de vente, et de procurer aux municipalités et aux provinces des revenus fonciers supplémentaires.

Les incidences importantes sur le plan économique ne sont qu'une partie des avantages conférés par le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Les études de cas révèlent le large éventail des retombées sociales et environnementales qui découlent de la transformation des sites urbains contaminés réhabilitables en actifs au service des communautés et des quartiers. Il s'agit notamment des avantages suivants :

- la revitalisation des quartiers, des zones d'emploi et des noyaux urbains,
- une augmentation de la population vivant au centre-ville et des possibilités de logement,
- une amélioration de l'esthétisme du tissu urbain,
- la création de forêts-parcs et d'espaces publics ouverts,
- un accès amélioré du public aux secteurs riverains,
- une élimination des dangers environnementaux importants,
- une protection des ressources en eau souterraine,
- une protection de l'habitat dans les zones humides et de l'habitat faunique,
- une protection et une amélioration de la santé publique,
- une participation des collectivités à la fois accessible et ouverte,
- une amélioration du civisme et de la fierté communautaire.

1. Projet des ateliers de Moncton, Moncton, Nouveau-Brunswick

Promoteur : Société immobilière du Canada (SIC)

Site : centre-ville, Moncton, Nouveau-Brunswick.

Superficie du site : 285 acres.

Utilisation envisagée

Lotissement à usage mixte :

- 60 acres (500 000 pieds carrés) pour le parc technologique et commercial Emmerson.
- 110 acres pour l'aire de loisirs Moncton Commons (qui comprend 10 terrains de baseball, deux terrains de football et quatre terrains de soccer).
- un complexe sportif (quatre arénas de hockey de calibre LNH);
- 64 acres pour des unités résidentielle (entre 450 et 550).

Passé industriel

- Utilisé comme site industriel pendant 85 ans, ancien atelier de réparation du Canadien National pour l'Est du Canada.

État du site

- Présence dans le sol de nombreux contaminants d'origine industrielle.

Nettoyage

- La SIC a réalisé et terminé la restauration complète du site et elle a lancé un vaste programme de réaménagement.
- Le Département de chimie de l'Université de Moncton a réalisé l'ensemble de l'évaluation du site, grâce à une méthodologie innovatrice d'évaluation et de restauration de site (SIC a investi 100 000 $ dans des laboratoires situés à l'Université de Moncton).
- Les résultats de l'évaluation environnementale du site ont indiqué quels étaient les endroits où la contamination pouvait être contenue sur le site même (en modifiant l'utilisation du terrain) et les endroits où le sol devait être restauré.

Coûts

- Estimations préliminaires des coûts de nettoyage : de 50 à 100 millions de dollars.
- Coûts réels du nettoyage : entre 12 et 15 millions de dollars.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- L'aire de loisirs et le complexe sportif Moncton Commons sont terminés.
- La construction du premier immeuble commercial situé au parc technologique et commercial Emmerson a commencé en septembre 2002. Il faudra dix ans pour terminer ce parc.

Retombées économiques

- Plus de 200 millions de dollars venant de la restauration et du lotissement potentiel futur.
- Environ 300 années-personnes pendant les travaux de restauration (de 1996 à 2001).
- Environ 1 500 années-personnes pendant les travaux de construction du parc technologique et commercial Emmerson.
- 5 000 emplois permanents possibles après l'achèvement du parc technologique et commercial Emmerson.
- Environ 250 années-personnes au cours des travaux de construction du quartier résidentiel de Franklin Heights.
- Environ 30 années-personnes au cours de la construction de l'aire de loisirs ouverte. Un investissement potentiel de 175 millions de dollars pour la construction future d'immeubles au parc technologique et commercial Emmerson; 20 millions de dollars pour le lotissement futur de Franklin Heights; cinq millions de dollars pour la construction de l'aire de loisirs ouverte.
- L'assiette de l'impôt foncier potentielle, une fois le réaménagement terminé, est de presque neuf millions de dollars (l'assiette de l'impôt foncier actuelle est de 214 000 $) : huit millions de dollars sont attendus du parc technologique et commercial Emmerson et 550 000 dollars de Franklin Heights.

Autres retombées

- Le parc ouvert à vocation récréative profitera aux générations actuelles et futures des résidents de Moncton.
- Les 5 000 emplois permanents envisagés pour le parc technologique et commercial Emmerson amélioreront grandement la qualité de vie de la ville de Moncton et de ses environs, en soutenant les entreprises locales, en augmentant les ventes de maison et le nombre d'équipements sociaux.
- Les citoyens ont participé à l'aménagement du site grâce à un comité environnemental de citoyens.

2. Projet Voisey's Bay, Argentia, Terre-Neuve

Promoteur : Argentia Management Authority
Site : Voisey's Bay, Terre-Neuve.
Superficie du site : 9 000 acres.

Utilisation envisagée

- Industrielle/commerciale.

Passé industriel

- Ancienne base militaire, la désaffection ayant commencé en 1995.

État du site

- Information non fournie.

Nettoyage

- Nettoyage généralisé.

Coûts

- Nettoyage : 81 millions de dollars pour 9 000 acres.
- Consultation en matière d'environnement (phases 1 et 2) : 7 millions de dollars.
- Levée de plans : 9,4 millions de dollars.
- Rénovations : 2,37 millions de dollars.
- Nouvelles constructions : 3,25 millions de dollars.
- Fonds publics : 5 millions de dollars pour la promotion et la commercialisation du site de 9 000 acres.
- Entretien du site : 9,4 millions de dollars.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Désaffection et restauration du site en cours de réalisation.
- Restauration de 3 000 acres de terres.
- Classement de 6 000 acres de terres comme rurales ou de loisirs.
- Rénovation de 149 000 pieds carrés d'espace industriel ou commercial.
- Construction de 57 000 pieds carrés d'espace industriel ou commercial.
- Investissement de 20 millions de dollars dans la taille du granit et de la pierre.

Retombées économiques

- Investissement du secteur privé à ce jour : 25,8 millions de dollars.
- Investissement du secteur privé projeté : 930 millions de dollars (Voisey's Bay Nickel va construire une usine de 130 millions de dollars à Argentia d'ici à 2006, et une usine de 800 millions de dollars d'ici à 2011).
- Création de 630 nouveaux emplois dans la construction; salaire moyen d'un travailleur de la construction : de 10 à 12 $ de l'heure.
- Revenus des particuliers provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 720 000 $ (à ce jour).
- Impôt sur le revenu provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 216 000 $ (à ce jour).
- Augmentation des recettes de la TPS/TVH : 900 000 $ (à ce jour).
- Augmentation des impôts fonciers annuels prélevés par la municipalité : 195 000 $ à ce jour.

3. ICI, Shawinigan, Québec

Promoteur : Ville de Shawinigan, ICI Canada
Site : Shawinigan, Québec.
Superficie du site : trois acres.

Utilisation envisagée

- Centre commercial.

Passé industriel

- ICI a exploité sur le site une usine de fabrication de chlore et de soude caustique, ainsi qu'une usine de fabrication de solvants, entre 1936 et 1985.

État du site

- Les sols sont lourdement contaminés au mercure et aux solvants organochlorés.
- Les eaux souterraines du site sont sévèrement contaminées par des composés organochlorés.

Nettoyage

- La société a déjà consacré 10 millions de dollars au nettoyage du site entre 1985 et 1999; les sols dont la concentration en mercure excède les critères génériques industriels ou commerciaux ont été excavés; 650 000 litres de solvants à l'état libre ont été pompés hors du site dans les années 1990.
- Revi-Sols[2] a permis à ICI de terminer le nettoyage grâce à l'excavation des zones encore très lourdement contaminées par des solvants; ces zones mesuraient 400 mètres de largeur et jusqu'à 14 mètres de profondeur.
- Pour minimiser les inconvénients pour les citoyens des quartiers résidentiels avoisinants, seules de petites superficies étaient excavées à la fois; au total, 7 000 kilos de solvants condensés ont été récupérés.

Coûts

- Évaluation et nettoyage : 5,567 millions de dollars (Revi-Sols en a financé la moitié).
- Construction : 10 millions de dollars.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Le site est nettoyé et le centre commercial est construit.

Retombées économiques

- Investissement du secteur privé (coût du projet) : 12,8 millions de dollars.
- Augmentation des revenus fonciers de la municipalité (le montant de l'augmentation n'est pas encore connue).

Autres retombées

- Nettoyage d'une importante source de solvants volatiles organochlorés situés près d'une zone résidentielle, dans le but de protéger la santé des citoyens dans ce quartier.
- Réaménagement d'une propriété qui a été laissée à l'abandon pendant plus de 25 ans.
- Ajout de locaux commerciaux près d'un quartier résidentiel.

4. Les usines Angus, Montréal, Québec

Promoteur : Canadien Pacifique (CP)
Site : Montréal, Québec.
Superficie du site : un total de 1 240 acres; zone contaminée : 309 acres.

Utilisation envisagée

- 800 maisons.
- Développements commercial et industriel léger.
- Aménagement de neuf parcs et autres espaces verts de différentes tailles.
- Parc linéaire situé à l'extrémité Ouest du site, qui sera relié au réseau de pistes cyclables de la ville de Montréal.

Passé industriel

- Entre 1904 et 1992, il a été utilisé pour l'entretien et la réparation de matériel roulant; les infrastructures ont aussi servi à la construction de nouveau matériel ferroviaire, d'armement et de matériel militaire au cours des deux guerres mondiales; au plus fort de leurs activités, les usines Angus employaient 12 000 personnes et étaient composées de 31 bâtiments principaux et de 35 annexes.

État du site

- Contamination sévère aux métaux lourds, aux hydrocarbures pétroliers ainsi qu'aux hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP).

Nettoyage

- Déblaiement et élimination hors site des déchets dangereux.

- Dans le quartier résidentiel et le parc central, déblaiement des sols dont les concentrations excèdent les critères génériques résidentiels, ainsi que des scories, escarbilles et débris résultant de la démolition.
- Dans le quartier industriel, enlèvement du matériel recyclable; le site a été remblayé à l'aide de sols provenant d'une source située sur le site même.
- Dans le quartier commercial, déblaiement des déchets et des sols contaminés se trouvant dans les tranchées de l'infrastructure.

Coûts

- Nettoyage : 12 millions de dollars.
- Lotissement résidentiel : 204 millions de dollars.
- Développement commercial : 20 millions de dollars.
- Développement industriel : 250 millions de dollars.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Construction de 500 maisons.
- Construction d'un supermarché et d'un centre industriel.
- Centre de biotechnologie en cours de construction.

Retombées économiques

- 12 millions de dollars ont été investis dans le nettoyage de l'environnement (8,64 millions de dollars venant du secteur privé et 3,36 millions de dollars fournis par Revi-Sols).
- Jusqu'à aujourd'hui, 391,6 millions de dollars ont été fournis par des intérêts privés afin de construire des habitations, un supermarché, un centre industriel léger et un centre de biotechnologie.
- Les impôts fonciers sont passés à 2,19 millions de dollars par an, jusqu'à ce jour.

Autres retombées

- Transformation d'un vaste site industriel ancien en un quartier nouveau et dynamique, intégrant développement commercial et parc industriel léger.
- Nouveau développement économique et social de ce quartier.

5. Centre de la petite enfance (Familigarde), ville LaSalle, Québec

Promoteur : Association à but non lucratif.
Site : centre, ville LaSalle, Québec.
Superficie du site : 4,8 acres.

Utilisation envisagée

- Garderie pourvant accueillir 60 enfants et bureaux administratifs.

Passé industriel

- Rempli de gravats d'origine inconnue, y compris des déchets de fonderie et du charbon.

État du site

- Sols contaminés aux HAP et à divers déchets solides.

Nettoyage

- Déblaiement de tous les déchets solides et des sols contaminés à une concentration qui excède les critères génériques.

Coûts

- Évaluation et nettoyage : 101 500 $ (dont 50 750 $ financés par Revi-Sols).
- Construction : 898 500 $.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Le site est nettoyé.
- La construction de la garderie est presque terminée.

Retombées économiques

- Construction d'un nouveau bâtiment sur un ancien terrain abandonné.
- 30 nouveaux emplois à temps plein.

Autres retombées

- Ouverture de places de garderie dont on avait grand besoin, à proximité d'un quartier résidentiel renforçant ainsi la cohésion du quartier.

6. Barton and Crooks Street, Hamilton, Ontario

Promoteur : Kimshaw Holdings
Site : quartier West Harbourfront, Hamilton, Ontario.
Superficie du site : 3,5 acres.

Utilisation envisagée

- 10 maisons individuelles.
- 17 maisons en rangée à usage résidentiel.
- 10 000 pieds carrés de locaux commerciaux.

Passé industriel

- Site occupé auparavant par le Canadien National. Une partie était occupée par une station-service de 1956 à 1995; le site a aussi été utilisé comme dépotoir.

État du site

- Les sols ont été contaminés par des substances diverses, notamment du pétrole et du plomb.

Nettoyage

- La zone résidentielle du site a été nettoyée au moyen d'une approche stratifiée générique (couche de 2,4 mètres sur le dessus nettoyée selon les normes résidentielles).
- Excavation des sols et élimination hors site.
- Triage et conservation des sols conformes aux normes industrielles et commerciales, qui seront utilisés en dessous de la couche de 2,4 mètres.

Coûts

- Nettoyage : 250 000 $.
- Entretien courant : 225 000 $.
- Construction : 2,95 millions de dollars.
- Droits d'aménagement et frais de permis de construction : 216 500 $.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Sept des 10 maisons individuelles sont terminées ou en cours de construction.
- 17 maisons en rangée et les locaux commerciaux sont presque rendus à l'étape de l'obtention des autorisations nécessaires pour l'aménagement.

Retombées économiques

- Investissement du secteur privé (coût du projet) : 3,64 millions de dollars.
- Revenus des particuliers provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 720 000 $.
- Impôt sur le revenu provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 216 000 $.
- Augmentation des recettes de la TPS : 240 000 $.
- Augmentation des recettes de la TVP : 274 000 $.
- Nombre d'emplois permanents créés : 10.
- Augmentation des impôts fonciers annuels prélevés par la municipalité : 77 500 $.
- Droits d'aménagement récoltés par la municipalité : 183 900 $.

Autres retombées

- Création de logements situés à proximité du secteur riverain, de parcs publics et de commodités.
- Stabilisation et revitalisation du quartier.

7. Spencer Creek Village, Hamilton (Dundas), Ontario

Promoteur : Urban Horse Developments
Site : centre-ville de Dundas, Ontario.
Superficie du site : 12 acres.

Utilisation envisagée

- Mode de vie communautaire pour adultes; 498 unités résidentielles, y compris 100 unités habitées par des retraités.
- 40 000 pieds carrés de locaux commerciaux, y compris un Eurohôtel et des services médicaux, un chalet et un centre communautaire.

Passé industriel

- Ancienne fonderie Bertram Steel Foundry établie à cet endroit à la fin des années 1800.

État du site

- Présence de contaminants comme le créosote, du sable de fonderie, des BPC et des hydrocarbures.

- Volume important de résidus de surface.

Nettoyage

- Excavation et élimination des sols, tri sur place des sols et utilisation du procédé de la biorestauration afin d'enlever les hydrocarbures.
- Recyclage important du matériel de démolition y compris la récupération des briques, des poutres d'acier et des poutres de bois.

Coûts (à ce jour)

- Nettoyage : 1,85 millions de dollars.
- Consultation environnementale : 270 000 $.
- Planification et génie civil : 130 000 $.
- Entretien courant : 600 000 $.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- La première (48 unités résidentielles) des huit phases est terminée et les logements sont habités; la construction de la deuxième phase a commencé en 2002.
- La durée de réalisation du projet est évaluée à six ans.

Retombées économiques

- Investissement du secteur privé (coût du projet) : 94,4 millions de dollars.
- Revenus des particuliers provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 12 millions de dollars.
- Impôt sur le revenu provenant de la restauration sur place et des emplois dans la construction : 3,6 millions de dollars.
- Augmentation des recettes de la TPS : 6,61 millions de dollars (projection).
- Augmentation des recettes de la TVP : 7,55 millions de dollars (projection).
- Nombre d'emplois permanents et à temps partiels créés : 40 (projection).
- Augmentation des revenus d'impôts fonciers annuels prélevés par la municipalité : 1,76 millions de dollars, basée sur l'augmentation réelle de 175 000 $ en raison de la construction de 48 unités résidentielles réalisée au cours de la première phase du projet (projection).

Autres retombées

- Augmentation de la population du centre-ville de 1 000 personnes.
- Création de logements pour des personnes retraitées au centre-ville, à proximité des services.
- Création de 2,5 acres de forêt-parc et d'allées piétonnières publiques.

8. West Harbour Lands, Cobourg, Ontario

Promoteur : Cobourg Harbour Development Corporation (CHDC)

Site : secteur riverain du lac Ontario, Cobourg, Ontario.

Superficie du site : information non fournie.

Utilisation envisagée

- Condominiums à usage résidentiel.
- Forêt-parcs et espaces ouverts.
- Plage.
- Piste de secteur riverain
- Terrain de camping.

Passé industriel

- À l'origine, il s'agissait d'un port très actif d'où étaient expédiés par mer du minerai et d'autres produits; le site comprenait aussi quelques embranchements de voie ferrée, ainsi que des installations de stockage en vrac d'essence et de mazout de chauffage.

État du site

- Présence de contaminants de type métaux lourds comme le plomb, l'arsenic, le mercure et les hydrocarbures pétroliers.

Nettoyage

- Emploi de nombreuses méthodes de nettoyage, y compris l'excavation et l'élimination hors site, ainsi que la biorestauration.
- Surveillance des eaux souterraines afin de s'assurer que la qualité de l'eau soit à des niveaux propres à un usage public.

Coûts

- Nettoyage : 2 millions de dollars.

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Le premier projet de construction de condominiums à usage résidentiel est terminé; ils sont occupés depuis 1994; le projet a été entrepris par Cobourg Housing and Development Corporation en 1993 sur des terrains qui appartenaient auparavant à MacAsphalt Ltd. et à Shell Canada.
- La deuxième phase de lotissement résidentiel a été terminée en 1997 sur des terrains détenus antérieurement par Ultramar Canada.
- La restauration du site qui appartenait à Imperial Oil a été terminée en 1997; le site a été acheté par la ville de Cobourg à des fins publiques et d'activités de secteur riverain.
- La municipalité a consacré jusqu'à maintenant 2,3 millions de dollars à l'amélioration du secteur riverain.

Retombées économiques

- La construction de logements va générer 162 millions de dollars.
- Augmentation des recettes de la TPS : 8 millions de dollars.
- Versement à la municipalité des frais de permis de construction, des droits relatifs aux bâtiments : 2 millions de dollars.
- La nouvelle marina générera 3,1 millions de dollars par an pour la collectivité, d'ici à 2008.
- Création de 100 à 200 nouveaux emplois dans la construction.
- Festival de secteur riverain annuel qui attire actuellement 80 000 personnes et génère environ 3,6 millions de dollars pour l'économie locale.

Autres retombées

- Revitalisation du secteur riverain du centre-ville.
- Augmentation de la superficie de terres servant d'espaces ouverts publics, de parc ou à des fins de loisirs, et amélioration de celles-ci.
- Élimination d'importants dangers pour l'environnement.
- Revitalisation de l'industrie du tourisme, le secteur riverain étant maintenant une destination importante pour les résidents et les visiteurs.

9. Projet Courtald's Fibres, Cornwall, Ontario

Promoteur : Noyar Development, Inc. (phase 1)
Site : Cornwall, Ontario
Superficie du site : phase 1 : 9,8 acres; superficie totale du site : 100 acres.

Utilisation envisagée

- Phase I : subdivision du lot 44 à des fins résidentielles.
- La majorité du reste du site sera converti en espaces ouverts ou résidentiels et certaines parties seront utilisées à des fins industrielles ou commerciales.
- Potentiel futur en terme de développement encore indéterminé.

Passé industriel

- Principal complexe industriel de Courtald's Fibres entre 1925 et 1992. Courtald's Fibres produisait des fibres synthétiques (rayonne) pour l'industrie du vêtement et autres industries textiles.

État du site

- Les procédés industriels avaient recours à des dizaines de produits chimiques, y compris l'hydroxyde de sodium, le disulphure de carbone, des acides, des dérivés du benzène, du fluorène, du pyrène, de la naphthalène, des hydrocarbures pétroliers, du toluène et chrome tétrahydrofurane.
- Les contaminants trouvés au cours de la phase 1 étaient reliés principalement à l'utilisation à long terme par les employés de Courtald's Fibres d'un stationnement — scories, pétrole, graisse et solides en suspension; certains endroits contenaient des niveaux plus élevés d'arsenic.

Nettoyage

- Utilisation d'un intercepteur d'eaux de ruissellement ou d'un séparateur huile/graviers avant le

déversement des eaux de ruissellement dans le fleuve.

- Retrait de l'arsenic (les niveaux sont maintenant acceptables pour un usage résidentiel ou de forêt-parc).
- Les sols contenant des scories ont été couverts d'une couche importante de terre végétale.

Coûts

- (non disponible)

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Construction de 44 maisons individuelles à usage résidentiel en cours; une dizaine de maisons environ sont terminées.

Retombées économiques

- Augmentation des impôts fonciers.
- Des perspectives d'emploi pour les entrepreneurs locaux.

Autres retombées

- Revitalisation du secteur riverain
- Création d'importants espaces ouverts publics dans le secteur riverain
- Création de logements supplémentaires

10. Finishing Mill, Cornwall, Ontario

Promoteur : Renaissance Group (association à but non lucratif)
Site : secteur riverain, Cornwall, Ontario
Superficie du site : projet Finishing Mill Lofts : quatre acres; superficie totale : 12 acres.

Utilisation envisagée

- Projet de 48 unités résidentielles bon marché comprenant des locaux commerciaux et des superficies de bureaux au premier étage.

Passé industriel

- Abritait l'ancien complexe Canada Cotton Mills, qui comptait plusieurs bâtiments à niveaux multiples.

État du site

- Sols contaminés
- Pétrole dans un réservoir situé sous l'un des immeubles
- Bon état général de la structure des immeubles, mais ces derniers doivent être modernisés et améliorés afin de résister aux charges sismiques
- Certaines démolitions nécessaires

Nettoyage

- Enlèvement des sols contaminés
- Enlèvement du pétrole restant dans le réservoir

Coûts

- Nettoyage : 500 000 $
- Étude de faisabilité (y compris environnementale) : 120 000 $
- Démolition : 380 000 $
- Construction : 19,5 millions de dollars
- Construction d'un stationnement : 1,3 millions de dollars
- Renonciation aux droits d'aménagement

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Étapes de planification et d'études détaillées terminées

Retombées économiques

- Investissement du secteur privé (coût du projet) : 19,5 millions de dollars.
- Augmentation des impôts fonciers annuels récoltés par la municipalité — 88 000 $ pour le seul immeuble Finishing Mill Lofts.
- 48 nouvelles unités résidentielles.
- 10 000 pieds carrés de nouveaux locaux commerciaux.

Autres retombées

- Création de logements abordables dans le secteur riverain et près d'un parc public adjacent.

11. Projet de travaux Stelco Swansea, Toronto, Ontario

Promoteur : REON Development Corporation
Site : Humber River et Gardiner Expressway, Toronto, Ontario.
Superficie du site : 12 acres.

Utilisation envisagée

- 850 unités résidentielles réparties en maisons en rangée et en trois immeubles à usage résidentiel.
- Petits parcs et espaces verts le long de la limite Sud du site.

Passé industriel

- A abrité les principales activités de production de dispositifs de fermeture de Stelco entre 1885 et 1990; les installations ont fermée en 1990 et sont demeurées inoccupées jusqu'à leur rachat par REON en 2001; les principales activités de production étaient situées sur le côté Ouest de la propriété (8 acres), tandis que le côté Est abritait un immeuble à bureaux, un stationnement et un entrepôt de matériaux (4 acres).

État du site

- Deux grands étangs et des zones humides sur le site ont été remplis entre 1940 et 1990 de matériaux de toute sorte, y compris du mâchefer provenant de hauts fourneaux, des cendres de houille, des déchets de construction et de démolition, un assortiment de déchets de sols et autres débris.
- Les sols de surface situés sur le côté Ouest de la propriété ont été contaminés par des produits pétroliers.
- Certains sols de surface sur les côtés Ouest et Est du site ont été légèrement contaminés par des métaux.

Nettoyage

- Élimination hors site de sols à forte teneur en métaux.
- Biorestauration de la plupart des sols présentant des niveaux élevés d'hydrocarbures pétroliers sans teneur excessive en métaux.
- Grâce à un processus d'analyse réalisé sur place et à la rapidité des résultats des analyses en laboratoire, un grand volume de matériaux a pu être trié sur place, ce qui a permis de minimiser le déblaiement de sols propres du site.

Coûts

- Non disponible

Progrès réalisés jusqu'à ce jour

- Restauration de la partie Est de la propriété terminé.
- Restauration de la partie Ouest de la propriété terminée au tiers.
- Demande de zonage approuvée.
- Remise à la ville d'un plan détaillé du site.

Retombées économiques

- Augmentation des impôts fonciers récoltés par la municipalité est évaluée à 2,5 millions de dollars.
- 850 nouvelles unités résidentielles.

Autres retombées

- Les fonds ont permis la construction d'une remise à bateaux sur la rivière Humber et l'achat d'équipement de terrain de jeux pour quatre écoles situées dans le secteur de Swansea (ce qui aurait été impossible sans le réaménagement).
- Mise en place d'un processus de participation de la collectivité à la fois ouvert et accessible à tous.

Annexe 3 :
Incidences du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne

Cette annexe résume l'analyse économique des incidences du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne. Elle découle d'un rapport de recherche commandé par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie en 2002[3].

L'analyse présente une perspective macro-économique des incidences économiques du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada. Ce faisant, elle complète les analyses tirées des études de cas sur les retombées de projets spécifiques de réaménagement à l'échelle des communautés (voir l'annexe 2).

L'analyse avait pour but de mieux saisir les incidences économiques du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada en fonction de « l'effet multiplicateur » qui lui est associé. Cet effet est un indicateur de la manière dont un dollar dépensé sur une activité est réaffecté (par une chaîne d'opérations) à d'autres activités et produits.

L'analyse avait pour but de :

- présenter un secteur hypothétique (ou « groupe ») du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables de l'économie canadienne (en termes de ses activités économiques et de ses produits)[4];
- modéliser les effets multiplicateurs des revenus de ce groupe sur l'économie;
- comparer les effets multiplicateurs du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables à ceux d'autres secteurs de l'économie.

Le tableau A3-1 offre une image simplifiée du processus de l'effet multiplicateur lié au groupe de l'économie du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Un dollar dépensé par le groupe est attribué à tous les secteurs des services qui fournissent des intrants cruciaux « de base », comme les sociétés d'experts-conseils en environnement, les entreprises spécialisées dans la restauration, les sociétés d'experts-conseils en génie, les sociétés d'experts-conseils en urbanisme, ainsi que les fournisseurs de services juridiques et les compagnies d'assurance. La dépense initiale d'un dollar est attribuée à ces fournisseurs (l'énumération des fournisseurs de services de base du tableau A3-1 n'est pas exhaustive), et chacune de ces entreprises utilise le revenu pour acheter les intrants de base qui lui sont vitaux. Le processus se perpétue jusqu'à ce que le dollar d'origine soit dépensé. En cours de route, chaque entreprise achète des intrants, stimule la production et l'activité économique, et multiplie les effets du dollar dépensé à l'origine.

Comme l'indique le tableau A3-1, l'analyse a conclu que le groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada possède le *rendement multiplicateur le plus élevé de n'importe quel secteur de l'économie*. Ainsi, les fonds consacrés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables posséderaient un effet multiplicateur (ou stimulation) sur l'économie canadienne plus élevé qu'un investissement dans n'importe quel autre secteur. Cette conclusion n'est pas surprenante étant donné le haut contenu en services du groupe du réaménagement de ces sites et les nombreux liens inter-entreprises qui caractérisent leur réaménagement (p. ex. la mesure importante dans laquelle le secteur des sites urbains contaminés réhabilitables a recours aux biens et services d'autres secteurs de l'économie canadienne).

Le tableau A3-2 présente un résumé des incidences de l'activité de réaménagement des sites urbains

contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne, en prenant pour acquis des niveaux différents d'extrants actuels pour le groupe (allant d'une évaluation prudente de 50 millions de dollars par an à un niveau optimiste de 200 millions de dollars par an). Les résultats montrent l'incidence de l'important effet multiplicateur du groupe. Par exemple, si le groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables maintient un niveau d'extrants de 100 millions de dollars par an (probablement une évaluation raisonnable de l'activité actuelle), l'économie canadienne dans son ensemble produira 375 millions de dollars d'extrants supplémentaires par an.

L'analyse établit une distinction entre les effets directs, indirects et induits, qui correspondent tous au total de l'incidence des extrants :

- les effets directs représentent les dépenses du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables qui vont aux fournisseurs d'intrants de base (souvent des fournisseurs locaux de services et de produits nécessaires);
- les effets indirects représentent toutes les phases successives de dépense qui suivent les effets directs;
- les effets induits sont les incidences des extrants découlant des dépenses de consommation personnelle induites dans l'économie qui sont dues à l'injection initiale d'argent.

Le tableau A3-3 illustre les incidences sur les recettes fédérales des divers niveaux d'activité de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (en supposant un salaire moyen de 35 000 $ par an et les niveaux de déduction de 2001 au titre du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-emploi). À titre d'exemple, selon cette analyse, 100 millions de dollars par an investis dans des activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables génèrent environ 21,6 millions de dollars en recettes fédérales.

Les résultats de cette analyse viennent confirmer la constatation de plus en plus dominante selon laquelle les activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sont susceptibles de procurer à l'économie canadienne d'importants avantages économiques (et par extension, des avantages sociaux).

Tableau A3-1 **Comparaison des multiplicateurs d'extrants entre les secteurs clés de l'économie canadienne**

Secteurs de l'économie canadienne	Effet multiplicateur total des extrants
Groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	3,8
Gouvernement	3,1
Construction	3,0
Transports et entreposage	3,0
Foresterie et exploitation forestière	2,9
Fabrication	2,8
Éducation	2,7
Information et industries culturelles	2,7
Exploitation minière et extraction de pétrole et de gaz	2,5
Soins de santé et aide sociale	2,4
Finances, assurances et immobilier	2,2
Services publics	1,9

Tableau A3-2 Incidences des activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne (en dollars canadiens de 1998)

Extrants hypothetiques annuels actuels du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés rehabilitables	Incidences du total des extrants	Incidences des extrants directs	Incidences des extrants indirects	Incidences des extrants dérivés
50 M $	188 M $	47 M $	83 M $	58 M $
100 M $	375 M $	93 M $	166 M $	116 M $
150 M $	563 M $	140 M $	249 M $	174 M $
200 M $	751 M $	186 M $	332 M $	233 M $

Tableau A3-3 Incidences sur les recettes fédérales du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (en dollars canadiens de 1998)

	Niveaux théoriques d'activité du groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables			
	50 M $	100 M $	150 M $	200 M $
Impôt fédéral sur le revenu des particuliers	4,55 M $	9,1 M $	13.7 M $	18,2 M $
Impôts indirects fédéraux (p. ex. TPS, taxe sur l'essence)	1,05 M $	2.09 M $	3,14 M $	4,18 M $
Contributions des employeurs et des employés au RPC	3,07 M $	6,14 M $	9,12 M $	12,3 M $
Contributions des employeurs et des employés à l'AE	2,14 M $	4,28 M $	6,43 M $	8.57 M $
Autres transferts des particuliers au gouvernement	0,005 M $	0.009 M $	0,014 M $	0.018 M $
Total de l'impact sur les recettes fédérales	10.8 M $	21,6 M $	32.4 M $	43,2 M $

contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne, en prenant pour acquis des niveaux différents d'extrants actuels pour le groupe (allant d'une évaluation prudente de 50 millions de dollars par an à un niveau optimiste de 200 millions de dollars par an). Les résultats montrent l'incidence de l'important effet multiplicateur du groupe. Par exemple, si le groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables maintient un niveau d'extrants de 100 millions de dollars par an (probablement une évaluation raisonnable de l'activité actuelle), l'économie canadienne dans son ensemble produira 375 millions de dollars d'extrants supplémentaires par an.

L'analyse établit une distinction entre les effets directs, indirects et induits, qui correspondent tous au total de l'incidence des extrants :

- les effets directs représentent les dépenses du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables qui vont aux fournisseurs d'intrants de base (souvent des fournisseurs locaux de services et de produits nécessaires);
- les effets indirects représentent toutes les phases successives de dépense qui suivent les effets directs;
- les effets induits sont les incidences des extrants découlant des dépenses de consommation personnelle induites dans l'économie qui sont dues à l'injection initiale d'argent.

Le tableau A3-3 illustre les incidences sur les recettes fédérales des divers niveaux d'activité de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (en supposant un salaire moyen de 35 000 $ par an et les niveaux de déduction de 2001 au titre du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-emploi). À titre d'exemple, selon cette analyse, 100 millions de dollars par an investis dans des activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables génèrent environ 21,6 millions de dollars en recettes fédérales.

Les résultats de cette analyse viennent confirmer la constatation de plus en plus dominante selon laquelle les activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sont susceptibles de procurer à l'économie canadienne d'importants avantages économiques (et par extension, des avantages sociaux).

Tableau A3-3 Comparaison des multiplicateurs d'extrants entre les secteurs clés de l'économie canadienne

Secteurs de l'économie canadienne	Effet multiplicateur total des extrants
Groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	3,8
Gouvernement	3,1
Construction	3,0
Transports et entreposage	3,0
Foresterie et exploitation forestière	2,9
Fabrication	2,8
Éducation	2,7
Information et industries culturelles	2,7
Exploitation minière et extraction de pétrole et de gaz	2,5
Soins de santé et aide sociale	2,4
Finances, assurances et immobilier	2,2
Services publics	1,9

Tableau A-2 Incidences des activités de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur l'économie canadienne (en dollars canadiens de 1998)

Extrants hypothétiques annuels actuels du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables	Incidences du total des extrants	Incidences des extrants directs	Incidences des extrants indirects	Incidences des extrants dérivés
50 M $	188 M $	47 M $	83 M $	58 M $
100 M $	375 M $	93 M $	166 M $	116 M $
150 M $	563 M $	140 M $	249 M $	174 M $
200 M $	751 M $	186 M $	332 M $	233 M $

Tableau A-3 Incidences sur les recettes fédérales du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (en dollars canadiens de 1998)

	Niveaux théoriques d'activité du groupe du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables			
	50 M $	100 M $	150 M $	200 M $
Impôt fédéral sur le revenu des particuliers	4,55 M $	9,1 M $	13.7 M $	18,2 M $
Impôts indirects fédéraux (p. ex. TPS, taxe sur l'essence)	1,05 M $	2,09 M $	3,14 M $	4,18 M $
Contributions des employeurs et des employés au RPC	3,07 M $	6,14 M $	9,12 M $	12,3 M $
Contributions des employeurs et des employés à l'AE	2,14 M $	4,28 M $	6,43 M $	8.57 M $
Autres transferts des particuliers au gouvernement	0,005 M $	0.009 M $	0,014 M $	0.018 M $
Total de l'impact sur les recettes fédérales	10,8 M $	21,6 M $	32.4 M $	43,2 M $

Figure A3-1 : Schéma simplifié de l'« effet multiplicateur » au sein du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (« GRSUCR »)

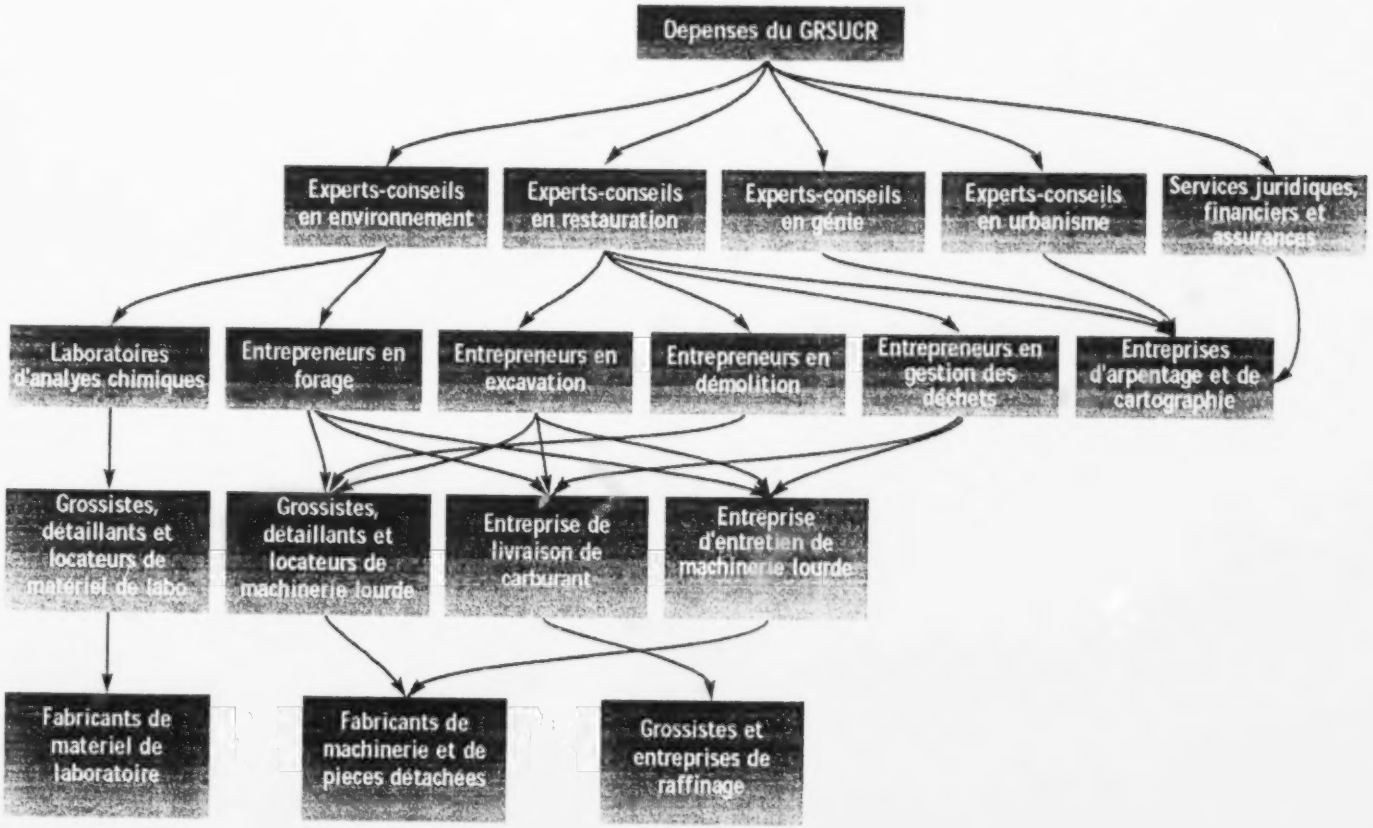
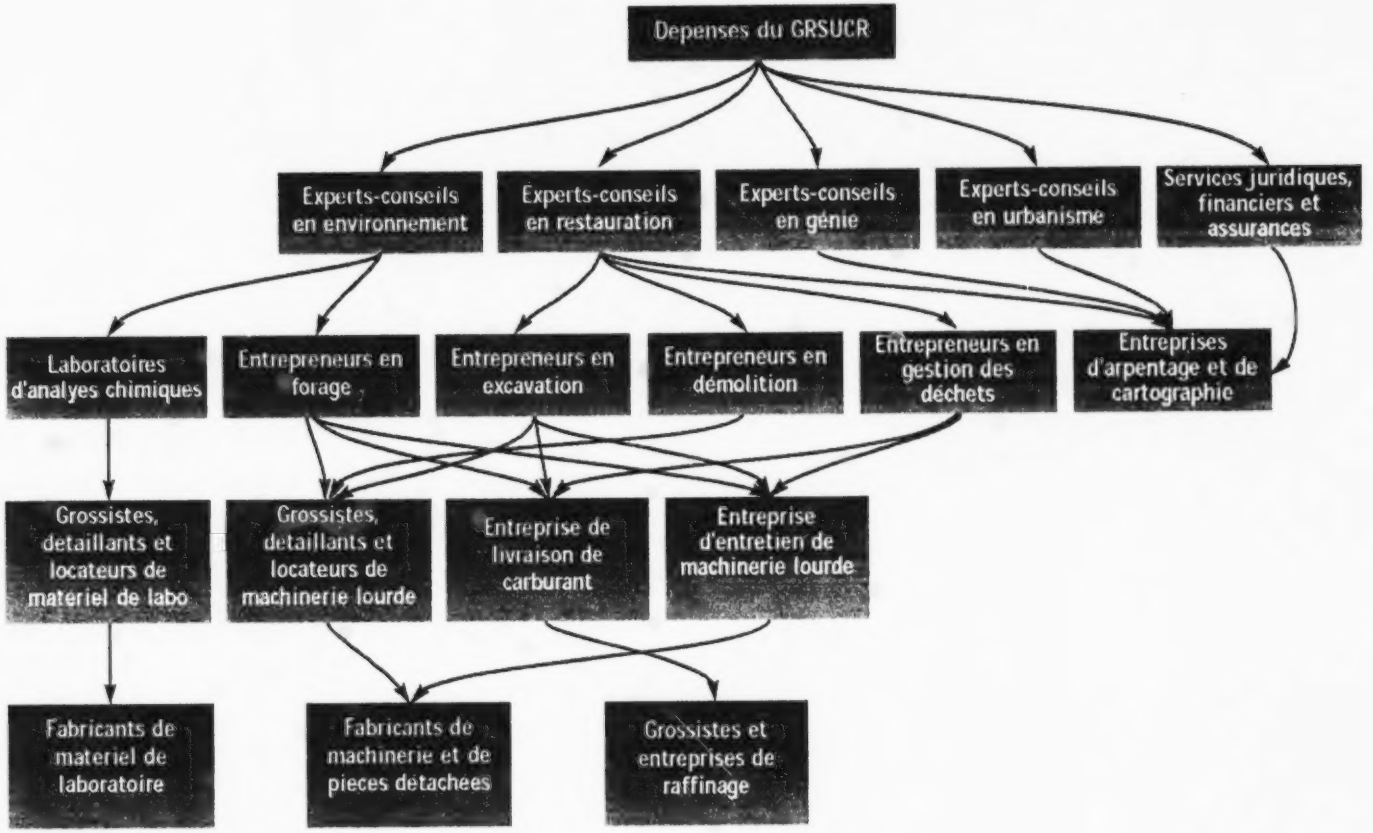


Figure A3-1 : Schéma simplifié de l'« effet multiplicateur » au sein du groupe de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables (« GRSUCR »)



Annexe 4 :
Profils des activités retenues de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables menées à l'étranger

Cette annexe examine la manière dont les cinq pays industrialisés suivants ont abordé la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables[5] :

- État-Unis,
- Royaume-Uni,
- France,
- Allemagne,
- Italie.

Au cours des dix dernières années, ces pays ont réalisé des progrès importants qui leur ont permis de relever et de surmonter les défis posés par la question des sites urbains contaminés réhabilitables. Chaque pays étudié a adopté toutes sortes de lois et de politiques touchant le réaménagement de ces sites. Chacun possède un certain nombre d'initiatives et de programmes en cours. Toutefois, seuls les États-Unis et le Royaume-Uni ont réellement coordonné leurs efforts à l'échelle nationale afin de lever les principaux obstacles et de favoriser le réaménagement des sites contaminés.

Un examen de l'expérience à l'étranger peut aider à repérer les principaux facteurs qui président à la réussite du lancement et de la mise en œuvre d'une stratégie de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables au Canada.

1. États-Unis

Étendue du problème posé par les sites contaminés

L'agence américaine de protection de l'environnement — Environmental Protection Agency — (ci-après « l'EPA américaine ») estime qu'il existe entre 500 000 et un million de sites contaminés aux États-Unis. On évalue à plus de 2 billions de dollars les propriétés qui sont dévaluées en raison de la présence de dangers qui menacent l'environnement. Pour restaurer ces sites et leur redonner une vocation productive, la facture pourrait s'élever à plus de 650 milliards de dollars[6].

Approches suivies par les politiques

Les États-Unis se sont attaqués aux problèmes soulevés par les sites contaminés depuis de nombreuses années. Des initiatives précises visant les sites urbains contaminés réhabilitables ont été entreprises dès 1993, grâce à l'initiative de réaménagement économique des sites contaminés (Brownfields Economic Redevelopment Initiative) de l'EPA américaine. En 1995, cette dernière a lancé un programme d'action visant les sites contaminés (Brownfields Action Agenda). Bien que les engagements pris dans le cadre de ce programme d'action aient été remplis, il est devenu évident que le maintien du rythme de réaménagement des sites contaminés, exigeait une plus grande participation des autorités fédérale, étatiques et municipales, ainsi que du secteur privé.

En 1997, l'administration Clinton a conjugué les ressources de plus de 15 organismes fédéraux afin d'élargir l'initiative touchant les sites contaminés et il a mis en place le programme d'action de partenariat dans ce sens (Brownfields National Partnership Action Agenda). Un cadre de coopération entre les gouvernements, les entreprises et les organisations non gouvernementales a ainsi été établi. Le programme fédéral américain fonctionne actuellement en conjonction avec les programmes visant les sites urbains contaminés réhabilitables de 48 États et plus de

300 gouvernements locaux. Les juridictions fédérale et étatiques continuent de s'efforcer d'harmoniser les incitatifs juridiques, scientifiques et financiers destinés à favoriser l'aménagement des sites contaminés.

D'une manière générale, les incitatifs mis en place par l'administration fédérale américaine touchant les sites contaminés visent les états et les gouvernements locaux. Peu d'entre eux sont destinés à s'appliquer directement au secteur privé. En somme, les États et les collectivités locales se sont « associés » afin d'assurer l'application des programmes fédéraux. Cette approche a été critiquée comme un moyen inefficace et indirect de fournir du financement. Par exemple, pour appliquer les programmes d'encouragement au réaménagement des sites contaminés, des structures administratives sont nécessaires aux niveaux fédéral, étatique et municipal. En outre, un tel système favorise une plus grande responsabilisation et davantage de souplesse, ce qui permet de remplir les besoins spécifiques des communautés à l'échelle locale.

Progrès réalisés

Gouvernement fédéral

Les mesures fédérales en matière de réaménagement des sites contaminés touchent des projets pilotes, des crédits renouvelables, des petites subventions et une assistance technique. Quelque 20 organismes fédéraux sont impliqués dans le processus, dont l'EPA américaine, le *Department of Housing and Urban Development (HUD)*, la *Economic Development Administration (EDA)*, la *Small Busines Administration (SBA)* ainsi que le *Department of Agriculture (USDA)* (voir le tableau A4-1 pour un résumé des incitatifs d'aide financière, par organisme).

L'EPA américaine offre trois types d'incitatifs financiers :

- Des subventions pouvant aller jusqu'à 200 000 $ chacune, ou Demonstration Pilot Grants, destinées aux États, aux villes, aux villages, aux comtés et aux tribues des États-Unis afin de leur permettre de mener des activités de type évaluations environnementales, et d'élaborer des plans d'assainissement et de réaménagement.
- Des fonds de crédit renouvelable pour les activités de dépollution ou *Cleanup Revolving Loan Funds* pouvant s'élever à plus de 500 000 $ (un million de dollars en vertu de la nouvelle loi *Small Busines Liability Relief and Brownfield Revitalisation Act*) destinés aux États, aux villes, aux villages, aux comtés et aux tribus afin de leur donner accès à des prêts à faible taux d'intérêt pour leur permettre de mener des opérations de nettoyage des sites contaminés.
- Des subventions concernant des projets pilotes de formation professionnelle ou *Job Training Pilot Grants* pouvant aller jusqu'à 200 000 $ chacune, destinées à assurer la formation professionnelle des résidents des communautés touchées par l'existence sur leur territoire de sites contaminés.

Depuis sa mise en œuvre en 1993, le programme visant les sites contaminés a permis de consacrer 280 millions de dollars à des projets pilotes et à des subventions visant à favoriser des projets de réaménagement de ces sites. L'*EPA* américaine rapporte que ce programme a permis d'amasser des investissements publics et privés de 4 milliards de dollars, et d'offrir plus de 19 000 emplois dans le domaine du nettoyage, de la construction et du réaménagement.

Certains observateurs ont critiqué le fonds de crédit renouvelable pour les activités de dépollution en raison de ses exigences juridiques, environnementales et administratives sévères qui minent son utilité et son efficacité. Une nouvelle loi portant sur les sites contaminés est censée s'attaquer davantage aux questions de financement du développement urbain, de souscription conventionnelle en matière d'aménagement et de l'évaluation de prêts liés au nettoyage. Elle devrait aider à rendre ce programme plus utile. La principale leçon à en tirer est la nécessité d'aligner la loi fédérale sur les exigences juridiques, environnementales et administratives des programmes d'incitatifs financiers.

En 1997, le gouvernement fédéral américain a adopté la *Taxpayer Relief Act (TRA)*, qui prévoyait un nouvel incitatif fiscal destiné à encourager le nettoyage et le réaménagement des sites contaminés. La *TRA* permet de déduire entièrement les coûts liés aux opérations de dépollution des revenus perçus au cours de l'année où ils sont engagés. L'incitatif de 1,5 milliards de dollars prévu par la *TRA* pour les sites contaminés devait permettre d'amasser 6 milliards de dollars en investissements privés et de redonner une vocation productive à 14 000 sites contaminés. Toutefois,

l'incitatif prévu par la TRA n'a pas été beaucoup utilisé. Parmi les raisons qui expliquent ce fait, sa mauvaise compréhension par les promoteurs, des formalités considérées comme trop lourdes, une impression que le crédit d'impôt est dérisoire et ne justifie pas le volume de travaux (et le niveau de coûts) nécessaire pour l'obtenir, ainsi que le désir de certains promoteurs de revendre leurs sites le plus vite possible. En conclusion, une déduction fiscale au titre des dépenses de restauration n'est efficace que si les crédits octroyés sont importants et les formalités prévues, minimes.

Les gouvernements étatiques

Au niveau des États, les services s'occupant de l'environnement et du développement économique offrent en général des programmes liés aux activités de dépollution sur une base volontaire, aux exemptions de responsabilité, aux abattements d'impôt, à l'assistance technique et aux prêts à faible taux d'intérêt.

Une étude récente a comparé la performance des États offrant des programmes relativement complets touchant les sites contaminés avec ceux des États dotés de programmes à portée limitée. L'étude a établi un lien entre le succès des programmes étatiques individuels (en fonction du nombre de sites restaurés grâce au programme) et la présence ou l'absence de six principales caractéristiques suivantes :

- responsabilité civile et responsabilité découlant de la réglementation,
- protection de la personne responsable,
- incitatifs fiscaux,
- prêts, subventions et garanties,
- restauration fondée sur l'évaluation du risque,
- entente de principe.

Des 48 programmes étatiques touchant les sites contaminés, 18 possédaient cinq ou six principales caractéristiques, 20 en avaient trois ou quatre, alors que 10 en détenaient moins de trois. Les États dont les programmes comportaient cinq ou six caractéristiques principales étaient bien supérieurs aux autres, avec plus de 12 000 sites restaurés, comparativement aux 3 333 sites pour le second groupe et aux 142 sites pour le troisième groupe (voir le tableau A4-2).

Les différences tenant au passé industriel des sites et aux sites eux-mêmes ne semblent pas avoir eu d'influence sur ces résultats. L'étude a montré que les États qui, autrement, se ressemblaient mais qui incorporaient une série de caractéristiques différentes dans leurs programmes touchant les sites contaminés, obtenaient souvent des résultats sensiblement différents en matière de restauration de sites. Par exemple, les États de New York et du New Jersey sont des états voisins aux passés industriels similaires. Entre outre, les forces du marché dans chacun de ces États n'ont pas réussi à stimuler un réaménagement des sites contaminés significatif. Pourtant, des résultats très différents ont été obtenus à la suite de la mise en œuvre dans ces deux États de programmes visant les sites contaminés : le programme du New Jersey, qui comportait cinq principales caractéristiques de programme, a permis de restaurer 2 341 sites; le programme de l'État de New York, qui ne présente que trois principales caractéristiques de programme, n'a permis de restaurer que 265 sites. Cela tend à confirmer le lien étroit entre la performance d'un programme et le choix de ses caractéristiques.

L'étude a également examiné l'importance relative de chacune des caractéristiques de programme, pour conclure que trois caractéristiques constituaient d'importants facteurs de succès : la protection de la responsabilité, la restauration fondée sur l'évaluation du risque et les programmes de prêts et d'octroi de subventions.

Les collectivités locales

Les initiatives émanant des collectivités locales aux États-Unis sont en général orientées vers le financement par de nouvelles taxes foncières, des abattements d'impôt et des prêts à faible taux d'intérêt. De nombreux exemples de réussites de restauration de sites contaminés au niveau local aux États-Unis sont rapportés sur le site Internet de l'*EPA* américaine : http ://www.epa.gov/swerosps/bf/success.html.

Les enjeux futurs

Les futurs efforts visant le réaménagement des sites contaminés seront vraisemblablement centrés sur la rationalisation de l'administration et le renforcement de la coordination entre les diverses initiatives fédérale, étatiques et locales.

Tableau A-1 Programmes fédéraux américains d'aide financière applicables au réaménagement des sites contaminés

Prêts

- Titre IX (capitaux pour des fonds de crédit renouvelable) de la loi sur l'Economic Development Agency (EDA).
- Fonds Housing and Urban Development (HUD) qui sont destinés aux prêts et « couvertures » Community Development Block Grant (CDBG), qui sont décidés au niveau local.
- Fonds de crédit renouvelable pour les sites contaminés, accumulés par l'Environmental Protection Agency (EPA).
- Micro-crédit délivré par l'administration des petites entreprises ou Small Business Administration (SBA).
- Article 504 de la loi sur la SBA : débentures de sociétés de développement.
- Fonds de crédit renouvelable pour la qualité de l'eau accumulés par l'EPA américaine (priorités établies/programmes gérés par chaque État).
- Garanties d'emprunt.
- Article 108 de la loi sur le HUD concernant les garanties d'emprunt.
- Paragraphe 7a) de la loi sur la SBA et programmes Low-Doc.

Subvention

- Initiative Brownfield Economic Development Initiative (BEDI) du HUD.
- Subventions Community Development Block Grants du HUD (pour les projets qui sont décidés au niveau local)
- Subventions de projets pilotes d'évaluation environnementale, délivrées par l'EPA américaine
- Titre I (travaux publics) et Titre IX (rajustement économique) de la loi sur l'EDA
- Ministère des transports, (DOT, (divers programmes de construction industrialisée et de réhabilitation)
- Projets pilotes du DOT, préservation du système de transport (TCSP)
- Army Corps of Engineers (services à coûts partagés)

Capitaux propres

- Sociétés de l'administration des petites entreprises (SBIC) ou Small Business Investment Companies

Incitatifs fiscaux et financement exonéré d'impôt

- La déduction ciblée des coûts des activités de dépollution (jusqu'au 31 décembre 2003)
- Crédits d'impôt pour la réhabilitation historique
- Crédits d'impôt pour habitations à loyer modéré
- Bons de développement industriel

Zones d'avantages fiscaux

- Empowerment Zones (divers incitatifs) HUD/ministère de l'Agriculture américain (USDA)
- Enterprise Communities HUD/USDA (divers incitatifs)

Source : Regional Analytics Inc."*A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada*", préparé pour la TRNEE en 2002, non publié.

Tableau A-2 **Performance des programmes étatiques sur le réaménagement des sites contaminés en fonction de leurs caractéristiques**

	Programmes dotés de cinq ou six caractéristiques principales	Programmes dotés de trois ou quatre caractéristiques principales	Programmes ayant moins de trois caractéristiques principales
Nombre d'États	18	20	10
Nombre total de sites restaurés	12 167	3 333	142
Nombre moyen de sites restaurés par État	676	167	14

Source: Ahab Abdel-Aziz et Shari Elliott, « Comment favoriser une stratégie de réaménagement des terrains abandonnés au Canada », document de référence non publié préparé pour la TRNEE en 2001.

2. Royaume-Uni

Étendue du problème posé par les sites contaminés

Partout au Royaume-Uni, les sites contaminés sont le résultat d'un large éventail d'anciennes activités industrielles, notamment l'extraction minière, le charbon et la production d'acier, le gaz de ville, la production d'électricité, des activités traditionnelles liées au génie, l'infrastructure de transport et la fabrication de produits chimiques, ainsi qu'une série d'activités industrielles de moindre importance. En 1996, *le ministère de l'Environnement (DOE)* (qui fait maintenant partie du *ministère de l'Environnement, des Aliments et des Affaires rurales — DEFRA)* a publié une cinquantaine de « profils d'industries » qui fournissent des renseignements sur l'histoire des différentes activités industrielles au Royaume-Uni et font état des problèmes probables de contamination que présentent les sites sous étude.

Une base de données sur l'utilisation des sols, ou *National Land-Use Database*, a été commencée en 1998 afin d'aider à identifier des sites aménagés dans le passé et qui sont probablement prêts pour de nouvelles utilisations, ou qui pourraient le devenir. La base de données est alimentée de manière permanente, mais les statistiques préliminaires publiées en mai 1999 indiquent qu'il existe quelque 33 000 hectares en Angleterre qui, bien qu'aménagés, sont inoccupés ou abandonnés, et pourraient faire l'objet d'un réaménagement.

L'expérience montre que de nombreux sites contaminés éventuellement réhabilitables ne seraient pas indiqués dans une telle base de données, ou au moyen d'enquêtes, parce qu'ils ne deviennent des sites contaminés (parfois seulement pour une courte période) qu'au fur et à mesure que leur utilisation initiale prend fin.

Approches suivies par les politiques

La principale politique sur l'utilisation du sol vise à « promouvoir un modèle durable d'aménagement physique et d'utilisation du sol et des biens dans les villes, les villages et les campagnes ». Elle comporte les objectifs suivants de promotion du réaménagement des sites contaminés :

- restauration économique et sociale de la périphérie,
- amélioration environnementale des sites eux-mêmes,
- réduction des « pressions sur l'aménagement » des terrains vierges.

Ces objectifs sont appuyés par les cibles particulières fixées par le *Public Service Agreement (PSA)* qui exigent que 60 % des nouvelles maisons soient construites sur des terres anciennement aménagées ou grâce à la conversion d'immeubles existants, et que les terres abandonnées soient récupérées à un rythme de plus de 1 100 hectares par an d'ici à 2004, de sorte que 5 % des sites contaminés actuels soient reconvertis d'ici à 2004 et 17 % d'ici à 2010.

Tableau A-[illegible] Programmes fédéraux américains d'aide financière applicables au réaménagement des sites contaminés

Prêts

- *Titre IX (capitaux pour des fonds de crédit renouvelable) de la loi sur l'*Economic Development Agency (EDA).
- *Fonds* Housing and Urban Development (HUD) *qui sont destinés aux prêts et « couvertures »* Community Development Block Grant (CDBG), *qui sont décidés au niveau local.*
- *Fonds de crédit renouvelable pour les sites contaminés, accumulés par l'*Environmental Protection Agency (EPA).
- *Micro-crédit délivré par l'administration des petites entreprises ou* Small Business Administration (SBA).
- *Article 504 de la loi sur la SBA : débentures de sociétés de développement.*
- *Fonds de crédit renouvelable pour la qualité de l'eau accumulés par l'EPA américaine (priorités établies/programmes gérés par chaque État).*
- *Garanties d'emprunt.*
- *Article 108 de la loi sur le HUD concernant les garanties d'emprunt.*
- *Paragraphe 7a) de la loi sur la SBA et programmes Low-Doc.*

Subvention

- *Initiative* Brownfield Economic Development Initiative (BEDI) *du* HUD.
- *Subventions* Community Development Block Grants du HUD *(pour les projets qui sont décidés au niveau local)*
- *Subventions de projets pilotes d'évaluation environnementale, délivrées par l'EPA américaine*

- *Titre I (travaux publics) et Titre IX (rajustement économique) de la loi sur l'EDA*
- *Ministère des transports, (DOT, (divers programmes de construction industrialisée et de réhabilitation)*
- *Projets pilotes du DOT, préservation du système de transport (TCSP)*
- Army Corps of Engineers *(services à coûts partagés)*

Capitaux propres

- *Sociétés de l'administration des petites entreprises (SBIC) ou* Small Business Investment Companies

Incitatifs fiscaux et financement exonéré d'impôt

- *La déduction ciblée des coûts des activités de dépollution (jusqu'au 31 décembre 2003)*
- *Crédits d'impôt pour la réhabilitation historique*
- *Crédits d'impôt pour habitations à loyer modéré*
- *Bons de développement industriel*

Zones d'avantages fiscaux

- *Empowerment Zones (divers incitatifs) HUD/ministère de l'Agriculture américain (USDA)*
- *Enterprise Communities HUD/USDA (divers incitatifs)*

Source : Regional Analytics Inc."*A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada*", préparé pour la TRNEE en 2002, non publié.

Tableau A-2 Performance des programmes étatiques sur le réaménagement des sites contaminés en fonction de leurs caractéristiques

	Programmes dotés de cinq ou six caractéristiques principales	Programmes dotés de trois ou quatre caractéristiques principales	Programmes ayant moins de trois caractéristiques principales
Nombre d'États	18	20	10
Nombre total de sites restaurés	12 167	3 333	142
Nombre moyen de sites restaurés par État	676	167	14

Source: Ahab Abdel-Aziz et Shari Elliott, « Comment favoriser une stratégie de réaménagement des terrains abandonnés au Canada », document de référence non publié préparé pour la TRNEE en 2001.

2. Royaume-Uni

Étendue du problème posé par les sites contaminés

Partout au Royaume-Uni, les sites contaminés sont le résultat d'un large éventail d'anciennes activités industrielles, notamment l'extraction minière, le charbon et la production d'acier, le gaz de ville, la production d'électricité, des activités traditionnelles liées au génie, l'infrastructure de transport et la fabrication de produits chimiques, ainsi qu'une série d'activités industrielles de moindre importance. En 1996, *le ministère de l'Environnement (DOE)* (qui fait maintenant partie du *ministère de l'Environnement, des Aliments et des Affaires rurales — DEFRA)* a publié une cinquantaine de « profils d'industries » qui fournissent des renseignements sur l'histoire des différentes activités industrielles au Royaume-Uni et font état des problèmes probables de contamination que présentent les sites sous étude.

Une base de données sur l'utilisation des sols, ou *National Land-Use Database*, a été commencée en 1998 afin d'aider à identifier des sites aménagés dans le passé et qui sont probablement prêts pour de nouvelles utilisations, ou qui pourraient le devenir. La base de données est alimentée de manière permanente, mais les statistiques préliminaires publiées en mai 1999 indiquent qu'il existe quelque 33 000 hectares en Angleterre qui, bien qu'aménagés, sont inoccupés ou abandonnés, et pourraient faire l'objet d'un réaménagement.

L'expérience montre que de nombreux sites contaminés éventuellement réhabilitables ne seraient pas indiqués dans une telle base de données, ou au moyen d'enquêtes, parce qu'ils ne deviennent des sites contaminés (parfois seulement pour une courte période) qu'au fur et à mesure que leur utilisation initiale prend fin.

Approches suivies par les politiques

La principale politique sur l'utilisation du sol vise à « promouvoir un modèle durable d'aménagement physique et d'utilisation du sol et des biens dans les villes, les villages et les campagnes ». Elle comporte les objectifs suivants de promotion du réaménagement des sites contaminés :

- restauration économique et sociale de la périphérie,
- amélioration environnementale des sites eux-mêmes,
- réduction des « pressions sur l'aménagement » des terrains vierges.

Ces objectifs sont appuyés par les cibles particulières fixées par le *Public Service Agreement (PSA)* qui exigent que 60 % des nouvelles maisons soient construites sur des terres anciennement aménagées ou grâce à la conversion d'immeubles existants, et que les terres abandonnées soient récupérées à un rythme de plus de 1 100 hectares par an d'ici à 2004, de sorte que 5 % des sites contaminés actuels soient reconvertis d'ici à 2004 et 17 % d'ici à 2010.

Les objectifs poursuivis par la politique d'utilisation du sol sont aussi étroitement liés à celui de « favoriser le développement économique et la cohésion sociale par des actions intégrées à l'échelle régionale et locale, y compris la promotion d'une renaissance urbaine. »

En 1999, un groupe de travail sur l'urbanisme mis en place par le gouvernement a étudié soigneusement le rôle actuel et possible du gouvernement national et des autres organismes du secteur public en matière de politique urbaine, notamment la promotion du réaménagement des sites contaminés. Dans son rapport intitulé *Towards an Urban Renaissance*, il a formulé un certain nombre de recommandations précises pour l'adoption de mesures futures. Le gouvernement a défini son propre cadre de politiques et de programmes et a répondu aux recommandations du groupe de travail dans un livre blanc urbain intitulé *Our Towns and Cities : The Future–Delivering an Urban Renaissance*, qui a été publié en novembre 2000 par le ministère des Transports ou DETR. Ce livre blanc présentait ce qui était décrit comme « une nouvelle vision de la vie urbaine » selon laquelle :

- les individus déterminent l'avenir de leur communauté avec l'aide de dirigeants locaux réellement représentatifs;
- les individus vivent dans des villes et villages attrayants et bien entretenus, où l'espace et les immeubles sont bien utilisés;
- un design et un aménagement urbain appropriés favorisent un mode de vie plus durable du point de vue environnemental, avec moins de bruit, de pollution et d'embouteillages;
- les villages et les villes sont en mesure de créer et de partager leur prospérité, s'efforçant d'aider les citoyens à atteindre leur plein potentiel;
- des services de bonne qualité — santé, éducation, logement, transports, finances, magasinage, loisirs et protection contre le crime — répondent aux besoins des individus et des entreprises, où qu'ils se trouvent.

Le livre blanc comportait des propositions précises comme celle « d'utiliser le régime fiscal et l'aménagement du territoire afin de rendre aux sites contaminés anciennement aménagés ainsi qu'aux propriétés vacantes, une vocation constructive, transformant ainsi la pollution visuelle en actif ».

Des régimes complets de réglementation sur l'aménagement du territoire ont été couramment utilisés afin de maîtriser la *manière* dont le réaménagement des sites contaminés est réalisé, plutôt que de forcer le réaménagement de ces sites.

Le principal instrument de contrôle de l'aménagement d'un site est le régime de l'aménagement du territoire établi par la loi sur l'aménagement du territoire ou *Town and Country Planning Act 1990*[1]. Un projet d'aménagement doit être spécifiquement autorisé par les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire, qui vérifient non seulement le lieu où l'aménagement doit être réalisé, mais aussi sa nature et la manière dont il est réalisé. Dans le contexte du réaménagement des sites contaminés, l'autorisation délivrée par les autorités compétentes peut prévoir des conditions précises en matière de reconnaissance et d'évaluation environnementale du site et, le cas échéant, des mesures de décontamination. Les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire peuvent consulter les directives prévues par la note 23 PPG du *Planning Policy Guidance*, sous le titre *Planning and Pollution Control*, pour tout ce qui touche à la contamination du sol. Ces directives sont actuellement en cours de révision dans le but de diffuser des conseils précis en matière d'aménagement des terrains susceptibles d'être contaminés. La procédure d'autorisation réalisée par les autorités compétentes prévoit que les projets de réaménagement des sites contaminés d'une certaine importance doivent aussi faire l'objet d'une évaluation environnementale.

En outre, les règlements de construction prévoient un mécanisme de contrôle des détails de la construction d'immeubles. Les questions couvertes vont de la solidité des fondations à l'accès aux personnes handicapées des bâtiments publics. Ces règlements comportent des conditions particulières de manière à s'assurer que les immeubles et les installations techniques sont protégés des effets de contaminants qui pourraient être présents dans le sol, sous ces immeubles.

Les activités de restauration du sol peuvent nécessiter une autorisation préalable de la part des autorités compétentes de la manière prévue par la procédure d'octroi d'autorisation relative à la gestion des déchets qui se trouve à la partie II de la loi sur la protection de l'environnement ou *Environmental Protection Act 1990* (qui met en application la directive européenne relative aux déchets) ou la procédure relative

à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (qui met en application une directive du même nom[8]). Certains procédés de restauration sont définis (par la directive), notamment les opérations d'« élimination » ou de « valorisation » des déchets, pour lesquelles une autorisation doit être délivrée par les autorités compétentes afin d'assurer que ces opérations sont exécutées sans mettre en danger la santé de l'homme ou l'environnement. D'autres régimes prévoyant la délivrance d'une autorisation peuvent aussi s'avérer pertinents (p. ex. les règlements sur les eaux souterraines de 1999 ou Groundwater Regulations 1999). Le gouvernement examine actuellement les activités de gestion des déchets et autres mesures de contrôle applicables aux projets de restauration, dans le but de mettre en place, dans le futur, un système de contrôle plus spécifique.

Progrès réalisés

Dans de nombreuses régions urbaines du Royaume-Uni, le réaménagement des sites contaminés est largement laissé à l'initiative du secteur privé. Une partie importante des projets exige très peu de participation directe de la part des organismes publics et gouvernementaux, sauf lorsque ils interviennent à titre d'autorités de réglementation, délivrant et faisant appliquer les autorisations nécessaires ainsi que les permissions prévues par la loi (comme celle sur l'aménagement du territoire). L'emphase mise sur le secteur privé pourrait bien s'expliquer par une combinaison des quatre facteurs suivants :

- le fait que la majorité du patrimoine de sites contaminés appartient déjà à des intérêts privés;
- « l'histoire économique » particulière des sites et les activités industrielles qui s'y exerçaient;
- la situation actuelle des économies nationale et régionales et, en particulier, la demande de terres dans les régions urbaines;
- un choix politique conscient exercé par les gouvernements nationaux successifs.

Cependant, il existe d'importants programmes gouvernementaux qui viennent promouvoir et appuyer le réaménagement des sites contaminés. Ces programmes peuvent être classés en quatre catégories :

- aménagement de l'espace,
- soutien technique,
- aide financière,
- aménagement direct réalisé par les organismes publics et gouvernementaux.

Aménagement de l'espace

Le régime visant « l'aménagement du territoire » encourage le réaménagement des sites contaminés en grande partie en freinant ou en empêchant les projets d'aménagement sur des terrains vierges, et en offrant des sites contaminés aux fins de réaménagement. Cette approche est rendue possible grâce à une série de politiques (par ordre d'importance) :

- une politique nationale d'aménagement du territoire (établie par le gouvernement national dans les notes accompagnant le guide *Planning Policy Guidance*);
- une politique régionale d'aménagement du territoire (établie conjointement par des organismes gouvernementaux locaux de la région et l'agence régionale de développement), qui prévoit aussi une « structure » pour l'aménagement de la région dans son ensemble;
- des plans de structure et d'aménagement locaux (établis par les conseils de comté et de quartier), qui contiennent les décisions de zonage relatives à l'utilisation future d'un certain territoire;
- des décisions ponctuelles sur les demandes d'autorisation visant l'aménagement (prises par les autorités locales d'aménagement du territoire), qui doivent être conformes au plan d'aménagement pertinent.

Cette structure d'orientation vient subdiviser l'objectif fixé par l'entente nationale *Public Service Agreement* en vertu duquel 60 % des habitations doivent être construites sur des terres anciennement aménagées ou dans des immeubles convertis, en des objectifs locaux et régionaux plus précis. Afin de promouvoir l'atteinte de ces objectifs, le *Planning Policy Guidance Note* du *DETR* prévoit une nouvelle exigence imposant des « essais séquentiels » pour les nouveaux aménagements. Cet essai permet aux autorités locales d'aménagement du territoire de s'assurer tout d'abord qu'il n'existe aucun autre site approprié et disponible qu'on a aménagé dans le passé, avant d'attribuer des terrains vierges à de nouveaux projets résidentiels.

Soutien technique

Le soutien technique joue un rôle à la fois proactif et réactif. Dans son rôle proactif, le gouvernement national et d'autres groupes dirigés par le secteur privé financent la recherche et développement, ainsi que l'élaboration de « meilleures pratiques » afin d'aider les secteurs de l'aménagement urbain et de la construction qui travaillent sur les sites contaminés. Dans son rôle réactif, il s'attache à éliminer les facteurs qui empêchent le réaménagement des sites contaminés. Le programme visant le soutien technique comprend ainsi :

- la recherche et le développement sur l'application de nouvelles techniques et technologies de restauration;
- des initiatives propres à accroître la confiance auprès des secteurs financier et immobilier;
- l'établissement d'un régime de responsabilité pour les sites contaminés;
- la révision du régime de délivrance d'autorisations pour les activités de restauration du sol;
- des politiques d'aménagement élargies sur des questions comme le « regroupement des terres » visant les projets de développement plus larges, ainsi que des modifications au régime d'achat obligatoire par les pouvoirs publiques.

Soutien financier

Le réaménagement des sites contaminés est éligible à l'aide financière directe du secteur public lorsqu'elle s'avère nécessaire à l'atteinte des objectifs de politiques sociale et économique. Dans certaines régions, l'intervention du secteur public est essentielle pour assurer le réaménagement. Le soutien financier au secteur privé peut prendre un certain nombre de formes, notamment :

- une aide sous forme de subvention, pour couvrir certaines composantes des coûts de l'aménagement ou comme « financement complémentaire »;
- une aide pour l'obtention de prêts, y compris le paiement des intérêts et le cautionnement;
- d'autres garanties (p. ex. des garanties sur les bénéfices futurs, une aide à l'achat d'une garantie);
- des projets de partenariat avec le partage des risques et participation aux bénéfices.

Le financement direct est en général octroyé par le gouvernement national par le biais d'organismes du secteur public indépendants de régénération comme le *English Partnerships* et le réseau d'agences de développement régional en Angleterre, ainsi que la *Welsh Development Agency* et la *Scottish Entreprise*. Dans certains cas, le financement qui est octroyé par les autorités locales provient directement des gouvernements nationaux ou des agences nationale ou régionales de régénération. Outre ces sources nationales de financement, d'autres projets reçoivent une aide financière par le biais des objectifs 1 et 2 du Fonds européen de développement régional et autres fonds de structure.

Au cours des dernières années, on a assisté à un ralentissement du financement provenant du gouvernement pour les projets émanant du secteur privé en raison de problèmes juridiques. La Commission européenne a considéré que les principaux programmes offraient des « subventions de l'État ». Par conséquent, ils sont susceptibles d'entrer en conflit avec la politique sur la concurrence de l'Union européenne, ce qui signifie que ces programmes, et dans certains cas les projets ponctuels, doivent être approuvés au préalable par la Commission. La Commission a également posé des limites géographiques strictes à l'octroi de l'aide financière aux projets d'aménagement du secteur privé et elle a imposé un plafond à l'aide financière pouvant être attribuée aux projets à titre individuel.

D'autres instruments financiers indirects ont été utilisés par le passé, comme des allégements fiscaux pour les projets d'aménagement dans des zones désignées comme zones d'entreprise. Le livre blanc sur l'urbanisme de l'an 2000 faisait état de l'engagement du gouvernement national à examiner de nouveaux instruments fiscaux, en particulier une réduction de la taxe de vente pour les terrains situés dans des zones démunies sur le plan économique, ainsi que des crédits d'impôt pour la dépollution des sites contaminés. La *Finance Act 2001* a repris plus avant cette deuxième idée, en permettant aux sociétés de répercuter 150 % des coûts de restauration des sites contaminés sur les bénéfices sur lesquels elles paient l'impôt des sociétés. Dans certains cas, cette déduction fiscale peut être réclamée comme un crédit d'impôt remboursable.

Aménagement direct

Les agences de régénération du secteur public ainsi que les autorités locales mènent aussi directement des projets d'aménagement comme les projets suivants :

- aménagements « étudiés »;
- la préparation d'une « plateforme d'aménagement » qui servira ensuite aux projets d'aménagement du secteur privé;
- de simples projets de déblaiement de sites;
- la fourniture de routes et autres infrastructures sur des sites éventuels de réaménagement ou aux alentours.

Enjeux futurs

Au Royaume-Uni, les déficiences et les obstacles au réaménagement des sites contaminés ont été soigneusement étudiés par un certain nombre d'organismes, notamment le *Parliamentary Office of Science and Technology* et le groupe de travail sur l'urbanisme ou *Urban Task Force*.

Pour le Royaume-Uni, les principaux enjeux identifiés sont notamment :

- améliorer la compréhension des facteurs sociaux, économiques et environnementaux liés au réaménagement des sites contaminés;
- quantifier et évaluer la contribution du réaménagement des sites contaminés au développement durable;
- intégrer les questions touchant les sites contaminés à d'autres aspects de la régénération, comme l'architecture et le développement social;
- instaurer un certain climat de confiance à propos de la régénération de sites contaminés (p. ex. mettre en place des modes de communication des risques);
- élaborer des outils de promotion des bonnes pratiques en matière de réaménagement des sites contaminés (p. ex. démonstration des technologies utilisées, meilleure intégration entre les approches techniques et les besoins du gestionnaire de projet);
- adopter des approches globales de gestion des zones importantes de sites contaminés, en particulier en ce qui a trait aux questions liées aux eaux souterraines à l'échelle régionale;
- maximiser les bénéfices tirés de la régénération des sites contaminés (p. ex. en ce qui touche au recyclage et à la récupération des ressources sur les sites);
- concevoir des méthodes rentables d'évaluer les sites afin de déceler des problèmes possibles de contamination;
- améliorer l'évaluation des technologies de gestion de la contamination (p. ex. en évaluant leur caractère pratique, leur efficacité à long terme et leur impact plus global sur l'environnement et l'utilisation des ressources);
- raffiner les approches visant la communication avec les groupes d'intérêts et leur implication.

Dans l'avenir, le désir le plus cher des promoteurs est de voir se mettre enplace une approche « centralisée » en matière de délivrance de permis et d'autorisations. De nombreux aspects de la réglementation actuelle sont déjà en voie d'examen, en particulier, la délivrance de permis en matière d'activités de restauration et les directives émises aux autorités chargées de l'aménagement du territoire.

3. France

Étendue du problème posé par les sites contaminés

Depuis les années 1970, les sites contaminés ont grandement attiré l'attention dans certaines anciennes régions industrielles de France (notamment, en Lorraine et au Nord–Pas de Calais), et plus récemment, dans d'autres régions en raison de leur développement urbain intensif (Paris Île-de-France et Rhône-Alpes).

On estime à environ 200 000 le nombre d'anciens sites industriels et de services qui peuvent être des sites contaminés, et environ 200 anciennes mines. Les sites contaminés industriels courvriraient environ 20 000 hectares, concentrés dans les régions industrielles traditionnelles du Nord et de l'Est du pays, en particulier dans les régions Nord–Pas de Calais (9 400 hectares) et Lothringen (2 500 hectares). La plupart de ces sites sont de superficie importante (plus de 10 hectares) et se trouvent en banlieue ou aux abords des villes.

Leur nombre n'a pas diminué au cours des dix dernières années malgré les nombreuses activités de mise en valeur qui ont été entreprises.

Approches suivies par les politiques

Des politiques et des programmes à long terme existent dans les régions industrielles traditionnelles. Depuis les années 1980, toutefois, des programmes particuliers de mise en valeur des sites contaminés ont été établis dans le contexte d'un « plan d'action » national (financé par l'État, la région et l'Union européenne).

La France ne possède pas de loi spécifique sur le réaménagement des sites contaminés. Toutefois, les aspects juridiques sont abordés par les textes législatifs suivants :

- des lois sur la délivrance de permis d'exploitation en matière d'environnement pour les sites industriels;
- le *Code minier* touchant aux anciennes mines (il a été récemment amendé afin de tenir compte de la fermeture et de l'abandon de certains sites miniers);
- le *Code civil* (responsabilité pour les dommages causés par des choses dont on est propriétaire);
- les dispositions du *Code de l'urbanisme* traitant du réaménagement des sites contaminés dans le contexte urbain;
- certains règlements particuliers sur la conservation des immeubles historiques et leur reconversion.

L'intervention conjointe des pouvoirs publics à l'échelle nationale, régionale et locale a été rendue nécessaire en raison de l'importance, en région, du patrimoine des sites contaminés. Comme il est devenu évident dès le départ qu'il ne serait pas possible, dans l'immédiat, de trouver de nouvelles vocations pour ces sites, la stratégie élaborée en 1986 visait surtout une amélioration rapide par le biais d'un aménagement paysager à grande échelle — afin de contrer l'image négative de ces sites. La préparation de ces sites pour de nouvelles utilisations, qui implique des coûts bien plus élevés, est une tâche à moyen et à long terme.

La stratégie a établi des priorités en fonction des facteurs suivants :

- une identification rapide des sites contaminés;
- la mise sur pied d'une agence régionale de développement;
- une méthodologie claire et exhaustive (connue sous le nom de « requalification sommaire »);
- un financement approprié et périodique;
- un partenariat de toutes les parties intéressées;
- des mesures de soutien à la préparation et à l'aménagement de sites contaminés pour la réalisation de nouveaux projets.

La stratégie sur les sites contaminés comprend :

- des opérations de démolition et de déblaiement dans la zone concernée;
- des opérations de terrassement, de plantation et d'utilisation d'arbres comme écran;
- la construction de sentiers récréatifs;
- le cas échéant, le traitement de la contamination en ayant recours à tous les moyens juridiques disponibles pour faire payer le pollueur.

Par la suite, les propriétés sont gérées par la région et dans certains cas, elles sont laissés à l'initiative du marché libre. L'agence régionale de développement, Établissement Public Foncier de la Métropole Lorraine (EPML), est chargée de mettre en place cette stratégie.

Progrès réalisés

Par le biais d'un soutien financier de l'État, du conseil régional, de l'établissement lui-même et du Fonds européen de développement régional, un total de 120 millions d'euros a été octroyé entre 1986 et 1997 pour l'implantation de la nouvelle stratégie sur les sites contaminés (en Lorraine, l'EPML et le gouvernement français ont fournis les deux tiers du financement; un tiers provenait de l'Union européenne).

Jusqu'en 1997, 3 350 hectares de sites contaminés ont été traités, soit 97 sites urbains contaminés dans 109 collectivités.

Depuis le traitement, 30 % des sites ont été réutilisés à des fins économiques, 22 % demeurent disponibles, 17 % sont utilisés comme parcs, 27 % ont été qualifiés d'espaces nature et 4 % ont été réaménagés comme espaces résidentiels. Grâce aux efforts de l'EPML, les propriétaires de sites contaminés industriels ont été convaincus de vendre leurs propriétés à des prix raisonnables. Parallèlement, la vente partielle par les propriétaires de propriétés attrayantes et non grevées a ainsi été évitée.

La stratégie a su rallier les intérêts des propriétaires privés, des collectivités et d'autres acteurs. Les intervenants régionaux collaborent à l'établissement d'un réseau commun d'activités de recherche et de services internationaux.

Enjeux futurs

Des travaux sont en cours pour s'attaquer aux enjeux suivants :

- définir les responsabilités respectives liées à la contamination du sol;
- résoudre le problème selon lequel les outils actuels d'aménagement du territoire ne prennent pas en compte la contamination du sol (ce qui provoque l'arrêt des travaux de mise en valeur lorsqu'une pollution est soupçonnée ou prouvée).

4. Allemagne

Étendue du problème posé par les sites contaminés

L'Allemagne possède près de 362 000 sites contaminés soupçonnés, couvrant une superficie estimée à 128 000 hectares. La présence de ces sites freine le développement économique dans les régions concernées : leur caractère inesthétique et les risques associés à la présence de dangers pour l'environnement constituent des obstacles majeurs à l'investissement. Parallèlement, la demande de terrains vierges est en hausse, 129 hectares par jour sont achetés pour être aménagés.

Au cours des dix dernières années, l'Allemagne a fourni des efforts considérables afin de résoudre les problèmes environnementaux découlant des sites contaminés. Toutefois, les tâches de revitalisation des sites contaminés et d'élaboration de concepts efficaces permettant de redonner aux terres concernées une vocation économique demeure un enjeu de taille.

Approches suivies par les politiques

L'Allemagne ne possède pas de législation spécifique en matière de réaménagement des sites contaminés. Les aspects juridiques de cette question sont couverts par la *Loi fédérale de conservation du sol*, par des lois sur l'aménagement régionale du territoire ainsi que par le *Code du bâtiment*. La *Loi fédérale de conservation du sol*, entrée en vigueur le 1er mars 1999, a établi des conditions pour l'assainissement de sites contaminés sous forme de normes nationales pour l'évaluation du risque et les mesures de dépollution. La *Loi de protection du sol* prévoit quelques directives sur les plans de nettoyage, ainsi qu'un contrat type de restauration. Les lois sur l'aménagement régional du territoire et le *Code du bâtiment* comprennent des règlements sur la découverte de terres descellées, des restrictions posées à l'aménagement de terrains vierges et des conseils précis sur le traitement sécuritaire des sols contaminés.

En 1998, le ministère fédéral de l'environnement a publié un projet de programme sur l'environnement fixant les objectifs suivants en matière de réaménagement des sites contaminés:

- la réhabilitation de sites industriels et l'élimination des dangers menaçant la santé de l'homme et l'environnement;
- la réintégration de sites réhabilités dans le cycle économique;
- la réduction de la consommation de terres de 120 hectares par jour (en 1998) à 30 hectares par jour d'ici à 2020.

Progrès réalisés

Des agences de développement ont mené des initiatives régionales visant les sites contaminés dans les états, comme le « Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen ». En mettant sur pied un fonds sur la propriété en 1982, cette région a placé le réaménagement de sites contaminés et d'immeubles vacants au cœur de sa politique, en créant un modèle intégré de développement urbain. Les activités du fonds dépassent le cadre strict de la création de parcs commerciaux attrayants. Elles visent les objectifs suivants :

- faire primer les critères de qualité en matière de construction urbaine (p. ex. des plans architecturaux pour les immeubles commerciaux, l'aménagement paysager avoisinant et la création d'aires de loisirs et d'installations) sur les strictes considérations d'ordre économique;
- préserver l'architecture industrielle des friches abandonnées, partie du patrimoine national;

- conserver les monuments, comme la mine de charbon Zollverein XII à Esen et le parc paysager à North Duisburg, qui sont maintenant devenus des attractions touristiques et culturelles dans la région de la Ruhr.

Jusqu'à présent 2 400 hectares répartis dans 178 sites ont été achetés dans cet état, dont 971 hectares ont déjà été réhabilités, aménagés et placés sur le marché. Environ 61 % des sites commerciaux aménagés ont été vendus. Des travaux sont en cours afin de placer davantage de terrains sur le marché, d'ici deux à trois ans.

Un important développement implique des projets réalisés pour le salon international du bâtiment (IBA) au parc Emscher, terminés en 1999. L'IBA avait pour but de servir de centre de liaison destiné à montrer les bénéfices écologiques, économiques et sociaux que l'on peut tirer du réaménagement des sites contaminés. Le parc comprend de nouveaux plans d'aménagement paysager, des centres de technologies, des projets innovateurs de construction de maisons et d'autres activités.

En 2001, l'état de la Saxe, dont on estime à 18 000 hectares la superficie de sites contaminés, a lancé un nouveau programme intégrée et interministériel visant ces sites. Il est financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) de la Commission européenne.

Enjeux futurs

Les enjeux futurs pour l'Allemagne sont :

- contrer la préférence marquée des promoteurs pour les terrains vierges, dont l'aménagement est plus facile, moins cher et plus rapide à réaliser que celui des sites contaminés;
- diminuer l'importance des risques juridiques, environnementaux et financiers pris par les investisseurs;
- palier au manque d'intégration des politiques et processus d'aménagement de l'espace et de l'environnement du territoire;
- palier au manque de connaissance des solutions juridiques qui sont disponibles en matière de promotion du réaménagement des sites contaminés;
- résoudre le problème de l'insuffisance des incitatifs offerts aux investisseurs;
- surmonter les stigmates liés aux sites contaminés.

5. Italie

Étendue du problème posé par les sites contaminés

Les gouvernements régionaux en Italie en sont encore à dresser l'inventaire des sites contaminés ou potentiellement contaminés. Ces sites sont concentrés dans les régions industrielles du Nord, y compris la Lombardie, le Piémont et la Vénétie. Les propriétés comprennent d'anciennes usines industrielles comme les usines de raffinage du pétrole, les usines chimiques, les industries sidérurgiques et les sites miniers.

Approches suivies par les politiques

L'Italie ne possède aucun cadre juridique ni réglementaire visant le réaménagement des sites contaminés, autres que la loi et les fonds qui touchent d'une manière générale à la réhabilitation de ces sites.

En 1998, une loi nationale a été adoptée prévoyant l'octroi de fonds publics à un certain nombre de sites définis comme des « sites d'intérêt national ». Il s'agit de sites contaminés possédant des caractéristiques précises (p. ex. leur situation, la contamination sévère de l'environnement, les pressions sociales et économiques, l'urgence du réaménagement) qui peuvent justifier la qualification de « sites contaminés » d'un point de vue local. La liste initiale a été élargie par un récent décret (de 2001). Il existe actuellement environ 40 sites d'intérêt national. Le budget public initial pour la réhabilitation de ces sites dépasse les 500 millions d'euros pour les trois prochaines années.

Progrès réalisés

De nombreuses initiatives sont menées par les administrations municipales dans le Nord du pays, qui a été gravement touché par un ralentissement économique au cours des dernières décennies. D'une manière générale, ces activités requièrent la participation du secteur privé, des groupes communautaires et des pouvoirs publics. Certains projets sont financés en partie par la Commission européenne, notamment :

- « projets pilotes urbains » (villes de Gênes et de Venise), destinés à financer des programmes précis de restauration de zones urbaines à caractère historique ou traditionnel;

- le réseau « municipia » (villes de Terni et de Trento), un réseau de villes consacré à la gestion de l'environnement urbain.

La ville de Milan participe activement au réaménagement des sites contaminés. Elle a permis la construction de 4 300 logements, de quatre parcs urbains et services commerciaux sur d'anciens sites contaminés. Environ 700 000 euros ont été investis, principalement par des entreprises privées.

Enjeux futurs

Les enjeux au réaménagement des sites contaminés en Italie sont :

- l'absence de programmes particuliers visant le réaménagement;
- l'insuffisance d'information technique, juridique, administrative et concernant les questions de responsabilité;
- une participation limitée du public;
- un manque d'incitatifs offerts aux investisseurs;
- la préférence marquée des promoteurs pour les terrains vierges;
- la question du dépassement des stigmates associés aux sites contaminés.

Annexe 5 :

Déficiences du marché et utilisation optimale des moyens d'action visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Le texte qui suit présente une évaluation de l'efficacité potentielle d'autres moyens d'action visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Il est fondé sur une étude et une analyse des moyens d'action utilisés aux États-Unis et au Canada[9].

Ce travail, commandé par la TRNEE, fournit une perspective sociale qualitative des coûts-avantages de l'efficacité des autres moyens d'action. Il avait pour objectif d'identifier les caractéristiques générales d'une stratégie efficace de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et de classer les groupes de moyen d'action en fonction de leur efficacité éventuelle. Le classement par groupe permet de reconnaître l'interaction entre certaines mesures politiques.

1. Contexte des déficiences du marché

Les marchés, le libre-échange de biens et de services ne fonctionnent pas toujours bien. Lorsqu'ils échouent ou fonctionnent de manière imparfaite, les mesures destinées à augmenter la richesse collective peuvent faire défaut. C'est le cas des sites urbains contaminés réhabilitables. Il existe un certain nombre de déficiences importantes du marché qui empêchent le réaménagement des terres, même lorsque celui-ci créerait suffisamment de richesses et de revenus pour en rembourser plus que les coûts.

Les marchés échouent lorsqu'un promoteur ou un propriétaire foncier n'a pas accès à l'information importante ou lorsque les décisions ont un impact sur les personnes qui ne sont pas parties à l'opération. Dans ce dernier cas, les promoteurs et propriétaires fonciers vont tout naturellement agir d'une manière qui favorise leurs propres intérêts commerciaux. Lorsqu'il faut prendre en compte des intérêts sociaux supplémentaires ou les intérêts de tiers, c'est le rôle des gouvernements de trouver des moyens rentables d'intégrer ces considérations au processus de prise de décisions du secteur privé.

2. Déficiences du marché freinant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

Les déficiences du marché qui freinent le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables peuvent être largement divisées entre celles qui amènent les promoteurs privés à :

- sous-évaluer les avantages commerciaux;
- surévaluer les coûts;
- exclure des avantages sociaux et environnementaux.

Les deux premières catégories sont discutées brièvement ci-dessous. Elles revêtent une importance particulière pour la stratégie de la TRNEE sur les sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada, en ce qu'elles définissent la « catégorie intermédiaire » de ces sites (catégorie 2) qui vise ceux dont le réaménagement est faisable et susceptible d'attirer des intérêts privés mais pour lesquels les obstacles du marché découragent les actions dans ce sens. Si ces déficiences du marché étaient comblées, les promoteurs privés considéreraient le réaménagement comme rentable et ils pourraient peut-être s'y engager. De même, si les déficiences du marché

ne peuvent pas être comblées directement, mais au moyen d'incitatifs financiers, le réaménagement générera suffisamment de richesses et de revenus pour l'assiette fiscale, de manière à rembourser les incitatifs à même le budget public. Résorber ou atténuer ces sources de déficiences du marché aura pour effet d'augmenter le taux de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables de catégorie 2, avec des avantages économiques, sociaux et environnementaux.

La troisième catégorie de déficiences du marché (l'exclusion de la prise en compte des avantages sociaux ou environnementaux) prend sa source dans l'échec des marchés privés à saisir les avantages collectifs, comme les avantages pour l'environnement, l'amélioration des quartiers, la conservation des zones humides et des terrains vierges, ainsi que les bénéfices pour la santé qui ne peuvent pas être récupérés de manière efficace par le biais de poursuites judiciaires.

Les déficiences du marché entraînant une sous-évaluation des bénéfices commerciaux

Il s'agit des déficiences du marché qui entraînent une sous-évaluation des avantages sous forme de génération de revenus que présente le réaménagement pour toutes les parties intéressées.

- **Incidences sur la richesse et les revenus de tierces parties.** Les promoteurs peuvent négliger de tenir compte des impacts positifs du réaménagement sur la capacité d'autres entreprises et des actifs de la ville à produire des richesses. Ces impacts sont particulièrement importants en ce qui concerne les terrains situés aux alentours d'un projet de réaménagement. Les conséquences sur la valeur des propriétés avoisinantes ont été estimées à 10 % pour les propriétés commerciales, 30 % pour les habitations et 50 % pour les sites urbains contaminés réhabilitables avoisinants.
- **Économies de coûts liées à l'infrastructure.** Les promoteurs qui choisissent entre les terrains vierges et les sites urbains contaminés réhabilitables peuvent omettre de tenir compte des économies de coûts réalisées en matière d'infrastructure, découlant de la densité accrue du tissu urbain. Elles peuvent être de l'ordre de 18 000 $ par hectare par année.

Économies de coûts liées aux transports. Les promoteurs qui choisissent entre les terrains vierges et les sites urbains contaminés réhabilitables peuvent négliger de tenir compte des incidences sur l'encombrement des voies de circulation et autres économies de coûts indirectes liées au transport. Elles peuvent être de l'ordre de 66 000 $ par hectare par année.

- **Économies de coûts liées aux services municipaux.** Lorsque les propriétaires de sites urbains contaminés réhabilitables prennent la décision de les vendre ou de les réaménager, ils ne prendront pas suffisamment en compte la charge permanente des terrains vacants sur les services municipaux. Il s'agit des services d'incendie, de police et autres qui sont fournis aux terrains avoisinants dont la sécurité est menacée.

Déficiences du marché entraînant une surévaluation des coûts

Ces déficiences du marché incitent les promoteurs éventuels à évaluer à la hausse les coûts des projets de réaménagement en négligeant les coûts réels pour la société.

- **Les obstacles du régime fiscal.** Certains aspects du régime fiscal peuvent mener à une augmentation artificielle des coûts en plaçant les incitatifs au mauvais endroit. Par exemple, les coûts liés à l'assainissement de sites sont immédiatement déductibles comme dépenses courantes pour les propriétaires actuels (ce qui est avantageux pour eux), mais ils doivent être accumulés et étalés sur une certaine période, par les promoteurs, comme des coûts de réaménagement.
- **Le risque lié à la responsabilité découlant de la réglementation.** Un investisseur éventuel doit s'attendre à des taux de rendement élevés parce que les organismes de réglementation peuvent décider de resserrer de manière rétroactive les normes liées au nettoyage. La responsabilité est *conjointe et solidaire*, de sorte que même des participants de moindre importance peuvent se retrouver responsables de la totalité des coûts des opérations de dépollution[10], ce qui rend le projet plus risqué, en particulier lorsque les mécanismes habituels du marché servant à diversifier les risques ne fonctionnent pas (comme le marché des assurances — voir ci-dessous). Ce risque constitue une surenchère des coûts réels pour la société, qui doit supporter les risques liés au défaut de restauration, lorsque rien n'est fait.

- **Le risque lié à la responsabilité civile.** Cette même responsabilité conjointe et solidaire s'étend aux poursuites privées pour dommages causés à la santé et à l'environnement liés aux sites urbains contaminés réhabilitables. Le réaménagement des terres augmente le nombre d'utilisateurs et le nombre de demandeurs éventuels. Les participants ne peuvent pas échapper à leur responsabilité par l'aménagement et la vente de leurs sites, et les nouveaux participants qui sont susceptibles de leur venir en aide sont ainsi découragés de le faire.
- **L'asymétrie de l'information.** Lorsque les acheteurs en savent plus long que les vendeurs sur les risques que présente un terrain particulier du point de vue environnemental, des problèmes d'antisélection peuvent survenir; certaines ventes de terrains qui devaient être réalisées n'ont pas lieu. Le problème est aggravé par la mauvaise volonté des vendeurs de permettre l'évaluation environnementale de leurs sites. La découverte d'une contamination peut entraîner l'application d'exigences prévues par la réglementation en matière de dépollution qui peuvent s'avérer coûteuses, sans qu'il soit garantit que l'acheteur demeurera intéressé.
- **Les déficiences du marché en matière d'assurance.** Les promoteurs sont souvent incapables de pallier de manière appropriée, par le biais d'une simple assurance, les risques liés à la responsabilité civile et à celle découlant de la réglementation. Certains produits d'assurance en matière environnementale sont offerts pour plafonner les coûts liés aux opérations de nettoyage au cours du réaménagement, ou couvrir certaines dépenses en cas de pollution future. Toutefois, les coûts de ces produits sont souvent trop élevés pour pouvoir être applicables à des projets de moindre importance.
- **Le manque d'accès au capital.** La question du risque, combinée à celle des déficiences du marché, ont pour effet de réduire l'utilisation de ces terrains comme garantie, car le prêteur peut hériter de la propriété du terrain et des risques qui étaient auparavant assumés par les propriétaires. En outre, il est très difficile d'obtenir des capitaux au cours de la phase préliminaire du réaménagement étant donné que, par définition, elle se situe avant que le terrain n'ait été évalué et que le feu vert n'ait été donné pour la réalisation du projet.
- **Les retards liés à la réglementation.** Les gouvernements eux-mêmes créent des risques supplémentaires pour les investisseurs, en retardant indûment le processus réglementaire. Les programmes gouvernementaux peuvent être lents à réaliser le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Par exemple, l'agence américaine de protection de l'environnement a récemment adopté des dispositions fiscales intéressantes qui permettent la déduction des coûts liés au nettoyage des sites admissibles sur une période de trois ans. Sur quelque 30 000 sites jugés admissibles, seulement quelques douzaines ont pu bénéficier de ces dispositions. Les retards liés au processus, notamment ceux causés par la nécessité d'établir un lien avec les dispositions limitatives qui se trouvent dans d'autres programmes gouvernementaux, ont été avancés comme une raison du peu de succès de ces nouvelles dispositions. Les programmes américains visant les sites urbains contaminés réhabilitables semblent intéresser davantage les investisseurs lorsque les processus prévoient des échéances en fonction de la loi[11].
- **Les stigmates liés aux sites urbains contaminés réhabilitables et la perception du risque.** La capacité des promoteurs de revendre leurs projets aux utilisateurs finaux peut se trouver limitée par une perception démesurée des risques liés aux sites contaminés assainis.
- **Économies d'échelle dans le développement institutionnel.** En prenant une décision sur un projet éventuel, le promoteur ne tient pas compte de l'impact sur la collectivité de l'augmentation du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables sur les coûts de restauration. Ces coûts diminuent au fur et à mesure que le volume des projets augmente. Idéalement, le volume de projets entraîne l'expansion des entreprises de professionnels et de spécialistes, ce qui peut faire diminuer les coûts. À son tour, l'existence de nouvelles professions augmente les chances de voir apparaître des produits d'assurance environnementaux normalisés, ce qui fait baisser davantage les coûts, grâce à la diversification des risques.

En résorbant ou en atténuant les sources de déficiences du marché, on pourra faire augmenter le taux de réaménagement pour la catégorie 2 des sites urbains contaminés réhabilitables, ce qui procurera des avantages économiques, sociaux et environnementaux.

3. Principales conclusions

Il existe une série de moyens d'action permettant d'aborder la question des sources des déficiences du marché. Le tableau A5-1 dresse une liste des moyens les plus courants, récapitulant les conclusions à propos des déficiences du marché et l'efficacité du moyen. Les moyens recommandés par la stratégie de la TRNEE sont indiqués dans la colonne intitulée Moyens d'action par numéro de recommandation.

L'examen des moyens d'action sur les sites urbains contaminés réhabilitables a aussi permis de dégager les conclusions suivantes sur les caractéristiques souhaitables d'une stratégie efficace de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables :

- **Les mesures stratégiques devraient aborder *à la fois* la question du risque et celle des incitatifs financiers.** Bien qu'un grand nombre de discussions ont eu lieu sur la question des déficiences du marché découlant des risques incontrôlés que prennent les promoteurs, cela ne suffirait pas à réaliser tout le potentiel des bénéfices qui peuvent être tirés du réaménagement des sites relevant de la catégorie 2. La question de la valeur de la création de richesses pour des tierces parties serait encore omise dans les décisions prises par les promoteurs du secteur privé. La littérature disponible sur le sujet suggère que l'ampleur de ces bénéfices est importante. Pour que ce facteur soit pris en compte dans le processus de prise de décisions du secteur privé, il faut créer une sorte d'incitatif financier.
- **Des évaluations projet par projet sont nécessaires.** Pour pouvoir offrir de manière efficace des incitatifs financiers, que ce soit des prêts à faible taux d'intérêt ou des subventions pures et simples, une stratégie exigera des facteurs qui permettront d'évaluer la nécessité des incitatifs pour chaque projet. Les solutions de rechange, notamment des crédits d'impôts fondés sur des règles largement définies, comportent deux inconvénients si elles sont utilisées de manière exclusive : d'abord, leur efficacité peut s'en trouver amoindrie par les transferts aux sites de catégorie 1 (c.-à-d. les sites dont la valeur au marché dépasse largement les coûts de restauration et dont le réaménagement peut être réalisé sans aide financière); ensuite, il existe un risque au fait de transférer la totalité des bénéfices sociaux du réaménagement au promoteur, aux frais des contribuables, qui assumeraient en outre les coûts administratifs.

Ces conclusions se trouvent dans la panoplie de moyens d'action recommandés par la TRNEE.

Tableau A5-1 **Efficacité des moyens d'action les plus couramment utilisés pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables**

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Réforme fiscale/incitatifs		
Déduction des dépenses de restauration (Rec. 1.1 de la TRNEE) Permet aux promoteurs de déduire les coûts de restauration comme des dépenses courantes, plutôt que de les capitaliser pour les inclure dans les coûts de réaménagement. L'avantage fiscal est reporté à l'année où la dépense est engagée, plutôt qu'étalé sur les années postérieures.	Obstacle lié au régime fiscal	**Grand** — si combinée à des règles simples permettant de limiter les abus, comme l'établissement d'un pourcentage de plafond sur la part des dépenses, ou la certification de l'exigence par un professionnel.
Crédits d'impôt. Fournit des fonds par le biais d'une réduction d'impôt équivalente aux dépenses de restauration des sites urbains contaminés réhabilitables.	Sous évaluation des incidences sur la richesse des tierces parties. Sous évaluation des économies de coûts réalisées en matière d'infrastructure, de transport et de services municipaux.	**Faible à moyen** — s'ils ne sont pas limités, les crédits pourraient être appliqués à des sites de catégorie 1. **Grande** — s'ils sont limités aux sites urbains classé au préalable dans la catégorie 2, et à la pollution découlant des activités passées.
Abattements fiscaux. Comprend des abattements d'impôts fonciers, les droits d'aménagement, frais de planification, etc.		**Grand** — si appliqués au cas par cas en fonction d'un projet spécifique.
Remise gracieuse d'impôts (Rec. 1.2 de la TRNEE). Les impôts demeurant impayés en raison du passif des industries des sites et donnant lieu notamment à des privilèges de la Couronne fédérale peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse.	Obstacle lié au régime fiscal	**Grand** — si appliquée au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique. Les privilèges peuvent s'avérer sans aucune valeur si le site n'est pas réaménagé; application limitée par la nécessité de l'existence d'un privilège.
Aide financière directe		
Subventions pour l'évaluation et le nettoyage (Rec. 1.5 de la TRNEE). Fonds octroyés pour aider l'évaluation environnementale du site et de la restauration.	Asymétrie de l'information Déficiences du marché financier Incidences sur la richesse des tierces parties	**Grand** — si appliquées en fonction d'un projet spécifique, atténue les différences entre les sites urbains contaminés réhabilitables et les terrains vierges, et permet de dégager des bénéfices dès le début d'une étape où les capitaux externes se font plus rares.
Subventions octroyées pour aider un projet (Rec. 1.5 de la TRNEE). Fonds directement dégagés pour aider un projet, comme des subventions, des services gratuits.	Incidences sur la richesse des tierces parties Sous-évaluation des économies de coûts réalisées en matière d'infrastructure, de transport et de services municipaux.	**Moyen** — si appliquées au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; risque de financement excessif et de financement de projets de catégorie 1 ou 3.

Efficacité des moyens d'action les plus couramment utilisés pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Réforme fiscale/incitatifs		
Déduction des dépenses de restauration. (Rec. 1.1 de la TRNEE) Permet aux promoteurs de déduire les coûts de restauration comme des dépenses courantes, plutôt que de les capitaliser pour les inclure dans les coûts de réaménagement. L'avantage fiscal est reporté à l'année où la dépense est engagée, plutôt qu'étalé sur les années postérieures.	Obstacle lié au régime fiscal	**Grand** — si combinée à des règles simples permettant de limiter les abus, comme l'établissement d'un pourcentage de plafond sur la part des dépenses, ou la certification de l'exigence par un professionnel.
Crédits d'impôt. Fournit des fonds par le biais d'une réduction d'impôt équivalente aux dépenses de restauration des sites urbains contaminés réhabilitables.	Sous-évaluation des incidences sur la richesse des tierces parties Sous-évaluation des économies de coûts réalisées en matière d'infrastructure, de transport et de services municipaux.	**Faible à moyen** — s'ils ne sont pas limités, les crédits pourraient être appliqués à des sites de catégorie 1. **Grande** — s'ils sont limités aux sites urbains classé au préalable dans la catégorie 2, et à la pollution découlant des activités passées.
Abattements fiscaux. Comprend des abattements d'impôts fonciers, les droits d'aménagement, frais de planification, etc.		**Grand** — si appliqués au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique.
Remise gracieuse d'impôts. (Rec. 1.2 de la TRNEE). Les impôts demeurant impayés en raison du passé des industries des sites et donnant lieu notamment à des privilèges de la Couronne fédérale peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse.	Obstacle lié au régime fiscal	**Grand** — si appliquée au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; les privilèges peuvent s'avérer sans aucune valeur si le site n'est pas réaménagé; application limitée par la nécessité de l'existance d'un privilège.
Aide financière directe		
Subventions pour l'évaluation et le nettoyage. (Rec. 1.5 de la TRNEE). Fonds octroyés pour aider l'évaluation environnementale du site et de la restauration.	Asymétrie de l'information Déficiences du marché financier Incidences sur la richesse des tierces parties	**Grand** — si appliquées en fonction d'un projet spécifique; atténue les différences entre les sites urbains contaminés réhabilitables et les terrains vierges, et permet de dégager des fonds en début d'une étape où les capitaux externes se font plus rares.
Subventions octroyées pour aider un projet (Rec. 1.5 de la TRNEE). Fonds directement dégagés pour aider un projet, comme des subventions, des services gratuits.	Incidences sur la richesse des tierces parties Sous-évaluation des économies de coûts réalisées en matière d'infrastructure, de transport et de services municipaux	**Moyen** — si appliquées au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; risque de financement excessif et de financement de projets de catégorie 1 ou 3.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Interventions du marché financier		
Prise en charge de responsabilité. Par une ou plusieurs lois, un palier de gouvernement peut assumer la responsabilité civile et celle découlant de la réglementation future à l'égard de certaines pratiques en matière d'assainissement.	Risque lié à la responsabilité civile et découlant de la réglementation Manque d'accès au capital Déficience du marché des assurances	**Faible** — les pouvoirs publics ne gèrent pas bien ce genre de risque connu; les coûts publics liés à l'emprunt sont affectés par l'augmentation du risque accumulé.
Prêts pour l'assainissement (Rec. 1.4 de la TRNEE). Les prêts peuvent être obtenus pour l'évaluation environnementale ou l'assainissement.	Manque d'accès au capital	**Grand** — s'appliquent au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; en conjonction avec d'autres mesures, l'accès aux capitaux est ainsi ouvert à une étape précoce du projet où les déficiences du marché pèsent le plus lourd; toutefois, les coûts administratifs peuvent décourager les candidats lorsque le programme est autonome.
Prêts pour projet (Rec. 1.4 de la TRNEE). Prêts à faible taux d'intérêt pouvant être octroyés par le biais de mécanismes comme les fonds de crédit renouvelables. Les fonds se renouvellent grâce au remboursement du prêt (principal et intérêts), ce qui permet d'accorder de nouveaux prêts.	Manque d'accès au capital	**Grand** — s'appliquent au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; la subvention de taux d'intérêts constitue une aide financière modeste, tout en jouant à une échelle importante du marché.
Garanties de prêts. Une alternative aux prêts directs, une partie ou la totalité de tous les prêts accordés pour un projet peut être garantie.	Manque d'accès au capital	**Moyen** — comme avec la prise en charge de responsabilité, les pouvoirs publics ne gèrent pas bien ce genre de risque connu — si un pourcentage élevé d'un prêt est garanti, l'organisme public exerce en réalité effectivement le prêt sur la foi d'une diligence raisonnable limitée; si seulement un faible pourcentage du prêt est garanti, l'impact de cette mesure sur le projet est faible.
Assurance hypothèque (Rec. 1.3 de la TRNEE). Une forme particulière de garantie de prêt où le prêt est garanti par le terrain qui fait l'objet du remboursement.	Manque d'accès au capital Lacune du marché des assurances	**Grand** — au Canada, il existe une institution qui influence le marché, la SCHL*, laquelle est en mesure de gérer le portefeuille de risque et d'assurer des niveaux adéquats de couverture et de prudence par les principaux prêteurs.
Limites posées à la responsabilité du prêteur (Rec. 2.2 et 2.3 TRNEE). Les prêteurs, notamment ceux qui assument la totalité du terrain en cas de non-paiement du prêt hypothécaire, sont protégés contre la responsabilité civile ou découlant de la réglementation liée à la pollution et aux exigences relatives au nettoyage.	Manque d'accès au capital Risque lié à la responsabilité civile ou découlant de la réglementation	**Grand** — élimine un obstacle majeur pour les prêteurs hypothécaires, qui autrement, se verraient contraints d'assumer seuls la responsabilité civile ou réglementaire en cas de non-paiement du prêt; élimine la valeur du terrain comme garantie.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Réforme du droit civil		
Délais (Rec. 2.3 de la TRNEE). Une limite peut être fixée en matière de responsabilité, une fois réalisée la réhabilitation d'un site approuvée par les pouvoirs publics, ce qui permet de résoudre le risque, au moins en termes de temps.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Moyen** — nécessite l'aide du bureau d'enregistrement et un processus d'affichage public, fait passer le fardeau de la preuve du côté des demandeurs une fois le délai expiré; limite le risque dans le temps mais laisse toutes sortes de déclarations ouvertes à toutes les parties.
Responsabilité proportionnelle (Rec. 2.3 et 2.4 de la TRNEE). La responsabilité peut être limitée au rôle d'une partie en ce qui concerne la source de la pollution. Sous le régime actuel, un acteur mineur risque de devoir assumer la totalité du montant de la réclamation.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Grand** — permet aux nouvelles parties, contre les promoteurs, de n'assumer de responsabilité que pour leurs propres actions seulement, et non pas pour les activités passées menées par d'autres, rend le risque plus certain et plus maîtrisable.
Transférabilité (Rec 2.1 de la TRNEE). Les parties peuvent payer d'autres parties pour assumer l'entière responsabilité des réclamations futures. Par exemple, un propriétaire foncier peut payer un promoteur ou une entreprise spécialisée dans le domaine de la restauration de sites contaminés pour assumer la totalité du risque.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Faible** — peut s'avérer très efficace pour promouvoir certains sites urbains contaminés réhabilitables, mais permet des comportements stratégiques qui rendent la pollution future et le nettoyage plus coûteux que la prévention de la pollution.
Règlements		
Force majeure. Appelé aussi arrêté, par exemple, qui consiste pour les pouvoirs publics à forcer une évaluation environnementale d'un site et à nettoyage subséquent.	Défaillances du marché liées aux coûts	**Faible** — il s'agit là d'une stratégie pour les sites de catégorie 3 et non pas de catégorie 2. Elle exige un financement important étant donné que les coûts des nettoyages forcés peuvent ne pas être entièrement récupérés des parties responsables; cette approche tend à décourager l'implication des promoteurs dans l'assainissement des sites de catégorie 2, car elle augmente la perception du risque lié à la réglementation.
Certificats de conformité (Rec. 2.2 et 2.6 de la TRNEE). Il s'agit d'une approbation gouvernementale des efforts de restauration, habituellement accompagnée d'un engagement des pouvoirs publics de ne pas prendre d'autre mesure réglementaire ou administrative, sauf dans des cas précis.	Risque lié à la réglementation	**Grand** — décharge les promoteurs de la responsabilité découlant de la réglementation; ils n'ont plus qu'à satisfaire aux exigences, même si le risque de responsabilité civile demeure, le risque perçu le plus important provient du gouvernement, qui a les moyens financiers et les instruments à sa disposition pour poursuivre les responsables.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Interventions du marché financier		
Prise en charge de responsabilité. Par une entente individuelle sur un projet, les gouvernements peuvent assumer la responsabilité civile et celle découlant de la réglementation future, à condition que les exigences précises en matière de restauration soient remplies.	Risque lié à la responsabilité civile et découlant de la réglementation Manque d'accès au capital Déficience du marché des assurances	**Faible** — les pouvoirs publics ne gèrent pas bien ce genre de risque cumulé; les coûts publics liés à l'emprunt sont affectés par l'augmentation du risque accumulé.
Prêts pour l'assainissement (Rec. 1.4 de la TRNEE). Les prêts peuvent être délivrés pour l'évaluation environnementale ou l'assainissement.	Manque d'accès au capital	**Grand** — si appliqués au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique, et conjointement avec d'autres mesures; l'accès aux capitaux est ainsi ouvert à une étape précoce du projet où les déficiences du marché pèsent le plus lourd; toutefois, les coûts administratifs peuvent décourager les candidats lorsque le programme est autonome.
Prêts pour projet (Rec. 1.4 de la TRNEE). Prêts à faible taux d'intérêt pouvant être octroyés par le biais de mécanismes comme les fonds de crédit renouvelables. Les fonds se « renouvellent » grâce au remboursement du prêt (principal et intérêts), ce qui permet d'accorder de nouveaux prêts.	Manque d'accès au capital	**Grand** — si appliqués au cas par cas, en fonction d'un projet spécifique; la subvention de taux d'intérêts constitue une aide financière modeste, tout en palliant à une lacune importante du marché.
Garanties de prêts. Une alternative aux prêts directs, une partie ou la totalité de tous les prêts accordés pour un projet peut être garantie.	Manque d'accès au capital	**Moyen** — comme avec la prise en charge de responsabilité, les pouvoirs publics ne gèrent pas bien ce genre de risque cumulé : si un pourcentage élevé d'un prêt est garanti, l'organisme public octroie en réalité directement le prêt sur la foi d'une diligence raisonnable limitée; si seulement un faible pourcentage du prêt est garanti, l'impact de cette mesure sur le projet est faible.
Assurance hypothèque (Rec. 1.3 de la TRNEE). Une forme particulière de garantie de prêt où le prêt est garanti par le terrain qui fait l'objet du réaménagement.	Manque d'accès au capital Lacune du marché des assurances	**Grand** — au Canada, il existe une institution qui influence le marché, la SCHL*, laquelle est en mesure de gérer le portefeuille de risque et d'assurer des niveaux adéquats de cossurance et de prudence par les principaux prêteurs.
Limites posées à la responsabilité du prêteur (Rec. 2.2 et 2.3 TRNEE). Les prêteurs, notamment ceux qui assument la maîtrise du terrain en cas de non paiement du prêt hypothécaire, sont protégés contre la responsabilité civile ou découlant de la réglementation, liée à la pollution et aux exigences relatives au nettoyage.	Manque d'accès au capital Risque lié à la responsabilité civile ou découlant de la réglementation	**Grand** — élimine un obstacle majeur pour les prêteurs hypothécaires, qui autrement, se serraient contraints d'assumer seuls la responsabilité civile ou réglementaire en cas de non paiement du prêt; élimine la valeur du terrain comme garantie.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Réforme du droit civil		
Délais (Rec. 2.3 de la TRNEE). Une limite peut être fixée en matière de responsabilité, une fois réalisée la restauration d'un site approuvée par les pouvoirs publics, ce qui permet de résorber le risque, au moins en termes de temps.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Moyen** — nécessite l'aide du bureau d'enregistrement et un processus d'affichage public; fait passer le fardeau de la preuve du côté des demandeurs une fois le délai expiré; limite le risque dans le temps mais laisse toutes sortes de réclamations ouvertes à toutes les parties.
Responsabilité proportionnelle (Rec. 2.3 et 2.4 de la TRNEE). La responsabilité peut être limitée au rôle d'une partie en ce qui concerne la source de la pollution. Sous le régime actuel, un acteur mineur risque de devoir assumer la totalité du montant de la réclamation.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Grand** — permet aux nouvelles parties, comme les promoteurs, de n'assumer de responsabilité que pour leurs propres actions seulement, et non pas pour les activités passées menées par d'autres; rend le risque plus certain et plus maîtrisable.
Transférabilité (Rec 2.1 de la TRNEE). Les parties peuvent payer d'autres parties pour assumer l'entière responsabilité des réclamations futures. Par exemple, un propriétaire foncier peut payer un promoteur ou une entreprise spécialisée dans le domaine de la restauration de sites contaminés pour assumer la totalité du risque.	Lacune du marché des assurances Risque lié à la responsabilité civile Manque d'accès au capital	**Faible** — peut s'avérer très efficace pour promouvoir certains sites urbains contaminés réhabilitables, mais permet des comportements stratégiques qui rendent la pollution future et le nettoyage plus avantageux que la prévention de la pollution.
Règlements		
Force majeure. Approche agressive, prévue par règlement, qui consiste pour les pouvoirs publics à forcer une évaluation environnementale d'un site et son nettoyage subséquent.	Déficiences du marché liées aux coûts	**Faible** — il s'agit là d'une stratégie pour les sites de catégorie 3 et non pas de catégorie 2. Elle exige un financement important étant donné que les coûts des nettoyages forcés peuvent ne pas être entièrement récupérés des parties responsables; cette approche tend à décourager l'implication des promoteurs dans l'assainissement des sites de catégorie 2, car elle augmente la perception du risque lié à la réglementation.
Certificats de conformité (Rec. 2.2 et 2.6 de la TRNEE). Il s'agit d'une approbation gouvernementale des efforts de restauration, habituellement accompagnée d'un engagement des pouvoirs publics de ne pas prendre d'autre mesure réglementaire ni administrative, sauf dans des cas précis.	Risque lié à la réglementation	**Grand** — décharge les promoteurs de la responsabilité découlant de la réglementation. Ils n'ont plus qu'à satisfaire aux exigences, même si le risque de responsabilité civile demeure, le risque perçu le plus important provient du gouvernement, qui a les moyens financiers et les instruments à sa disposition pour poursuivre les responsables.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Souplesse des normes (évaluation environnementale particulière à un site) (Rec. 2.5 de la TRNEE). [illegible] de restrictions visant l'utilisation future du sol permet aux sites de répondre aux normes relatives à la restauration qui sont conformes à l'utilisation du sol.	Déficiences du marché liées aux coûts	**Moyen** — [illegible] d'enregistrement doit mettre en place, sur une base permanente, des restrictions à l'utilisation du sol, rend le réaménagement possible là où il ne l'était autrement pas, mais crée des exigences permanentes au niveau des institutions pour la supervision des procédures de confinement, etc.
Fonds d'assurance public (Rec. 2.4 de la TRNEE). Vient compléter les mesures limitant le risque découlant de la réglementation. Un fonds obligatoire destiné à défrayer les coûts de nettoyage exigés après que les propriétaires ou les promoteurs ont été dégagés de toute responsabilité, financé à partir des primes versées.	Risque lié à la réglementation	**Grand** — le risque est maîtrisé grâce à un contrôle projet par projet; un complément nécessaire aux certificats de conformité destiné à assurer une nouvelle source de financement pour les nettoyages rendus nécessaires par la découverte de nouveaux polluants ou d'effets nuisibles sur l'environnement.
Information		
Formation/accroissement des compétences (Rec. 3.1 de la TRNEE). Permet aux secteurs public et privé de partager le même niveau de compréhension complète des moyens d'action et des méthodes efficaces pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.	Retards liés à la réglementation Asymétrie de l'information Déficiences du marché des assurances	**Grand** — [illegible] on a suggéré qu'un facteur important dans la faiblesse du marché relativement aux produits d'assurance en matière de risque environnemental est le manque de connaissances des responsables municipaux de l'aménagement du territoire et de la gestion du risque.
Diffusion des connaissances en matière de technologie (Rec. 3.2 de la TRNEE). L'information sur les pratiques les plus rentables partagée entre les principaux acteurs ou celles ayant fait l'objet d'une démonstration au cours de projets pilotes.	Asymétrie de l'information	**Grand** — la connaissance de la faisabilité des meilleures pratiques augmente les chances que les promoteurs vont au moins examiner les projets potentiels.
Information du public (Rec. 3.3 de la TRNEE). [illegible]	Retards liés à la réglementation Stigmates et perception du risque	**Grand** — un appui de l'opinion publique peut réduire les délais d'approbation des administrations municipales et favoriser la reconnaissance selon laquelle les sites nettoyés peuvent être utilisés comme des lieux de vie et de travail.
Améliorations institutionnelles		
Normes de pratique (Rec. 2.5 de la TRNEE). [illegible]	Retards liés à la réglementation Économies d'échelle Déficiences du marché des assurances	**Grand** — liées à d'autres moyens d'action; normes de pratique communes et intégrées.
Enregistrement des actes. Un régime public d'enregistrement des activités passées sur le plan environnemental et des restrictions liées à l'utilisation du sol.	Retards liés à la réglementation	**Grand** — utilisé avec d'autres moyens d'action comme des normes souples de restauration.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Admissibilité préalable du site. Programmes visant à offrir une évaluation préalable de l'admissibilité de sites à diverses initiatives de remise en état des sites urbains contaminés réhabilitables.	Retards liés à la réglementation Économies d'échelle Déficiences du marché des assurances	**Grand** — réduit les retards liés au traitement des propositions de projet découlant de la réglementation et fournit un moyen plus efficace de cibler d'autres moyens d'action sur les sites de catégorie 2.
Réaménagement direct		
Banques de mise en valeur des terres. Les organismes peuvent être créés par les pouvoirs publics ou le secteur privé pour déceler des sites urbains contaminés réhabilitables, les restaurer et les placer sur le marché.	Déficiences du marché	**Faible** — mobilise un volume considérable de fonds à l'initiative des pouvoirs publics pour des travaux qui pourraient être encouragés au sein du secteur privé avec une plus grande souplesse par les promoteurs.

*Société canadienne d'hypothèques et de logement

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Souplesse des normes (évaluation environnementale particulière à un site) (Rec. 2.5 de la TRNEE). L'échange de restrictions visant l'utilisation future du sol, permet aux sites de répondre aux normes relatives à la restauration qui sont conformes à l'utilisation du sol.	Déficiences du marché liées aux coûts	**Moyen** — le bureau d'enregistrement doit mettre en place, sur une base permanente, des restrictions à l'utilisation du sol; rend le réaménagement possible là où il ne l'était autrement pas, mais crée des exigences permanentes au niveau des institutions pour la supervision des procédures de confinement, etc.
Fonds d'assurance public (Rec. 2.4 de la TRNEE). Vient compléter les mesures limitant le risque découlant de la réglementation. Un fonds obligatoire destiné à défrayer les coûts de nettoyage exigés après que les propriétaires ou les promoteurs sont dégagés de toute responsabilité. Financé à partir des primes payées.	Risque lié à la réglementation	**Grand** — si le risque est maîtrisé grâce à un contrôle projet par projet; un complément nécessaire aux certificats de conformité destiné à assurer une nouvelle source de financement pour les nettoyages rendus nécessaires par la découverte de nouveaux polluants ou d'effets nuisibles sur l'environnement.
Information		
Formation/accroissement des compétences (Rec. 3.1 de la TRNEE). Permet aux secteurs public et privé de partager le même niveau de compréhension complète des moyens d'action et des méthodes efficaces pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.	Retards liés à la réglementation Asymétrie de l'information Déficiences du marché des assurances	**Grand** — p. ex. on a suggéré qu'un facteur important dans la faiblesse du marché relativement aux produits d'assurance en matière de risque environnemental est le manque de connaissances des responsables municipaux de l'aménagement du territoire et de la gestion du risque.
Diffusion des connaissances en matière de technologie (Rec. 3.2 de la TRNEE). L'information sur les pratiques les plus rentables partagées entre les principaux acteurs ou celles ayant fait l'objet d'une démonstration au cours de projets pilotes.	Asymétrie de l'information	**Grand** — la connaissance de la faisabilité des meilleures pratiques augmente les chances que les promoteurs vont au moins examiner les projets potentiels.
Information du public (Rec. 3.3 de la TRNEE). Information sur la valeur sociale et la sécurité du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables communiquée au public.	Retards liés à la réglementation Stigmates et perception de risque	**Grand** — un appui de l'opinion publique peut réduire les délais d'approbation des administrations municipales et favoriser la reconnaissance selon laquelle les sites réaménagés peuvent être utilisés comme des lieux de vie et de travail.
Améliorations institutionnelles		
Normes de pratique (Rec. 2.5 de la TRNEE). L'élaboration de normes de pratique pour l'évaluation environnementale de sites et la restauration, idéalement intégrée aux formalités et aux conditions prévues par la réglementation.	Retards liés à la réglementation Économies d'échelle Déficiences du marché des assurances	**Grand** — liées à d'autres moyens d'action; normes de pratique communes et intégrées.
Enregistrement des actes. Un régime public d'enregistrement des activités passées sur le plan environnemental et des restrictions liées à l'utilisation du sol.	Retards liés à la réglementation	**Grand** — utilisé avec d'autres moyens d'action comme des normes souples de restauration.

MOYENS D'ACTION	DÉFICIENCES DU MARCHÉ LES PLUS PERTINENTES VISÉES	INTÉRÊT POUR LE RÉAMÉNAGEMENT
Admissibilité préalable du site. Programmes visant à réaliser une évaluation préalable de l'admissibilité du site à d'autres initiatives de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.	Retards liés à la réglementation Économies d'échelle Déficiences du marché des assurances	**Grand** — réduit les retards liés au traitement des propositions de projet découlant de la réglementation et fournit un moyen plus efficace de cibler d'autres moyens d'action sur les sites de catégorie 2.
Réaménagement direct		
Banques de mise en valeur des terres. Des organismes peuvent être créés par les pouvoirs publics ou le secteur privé pour détenir des sites urbains contaminés réhabilitables, les restaurer et les placer sur le marché.	Déficiences du marché liées aux coûts	**Faible** — mobilise un volume considérable de fonds et l'initiative des pouvoirs publics pour des travaux qui pourraient être encouragés au sein du secteur privé avec une plus grande souplesse par les promoteurs.

*Société canadienne d'hypothèques et de logement

Annexe 6 :

Panoplie élargie des moyens d'action pour le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

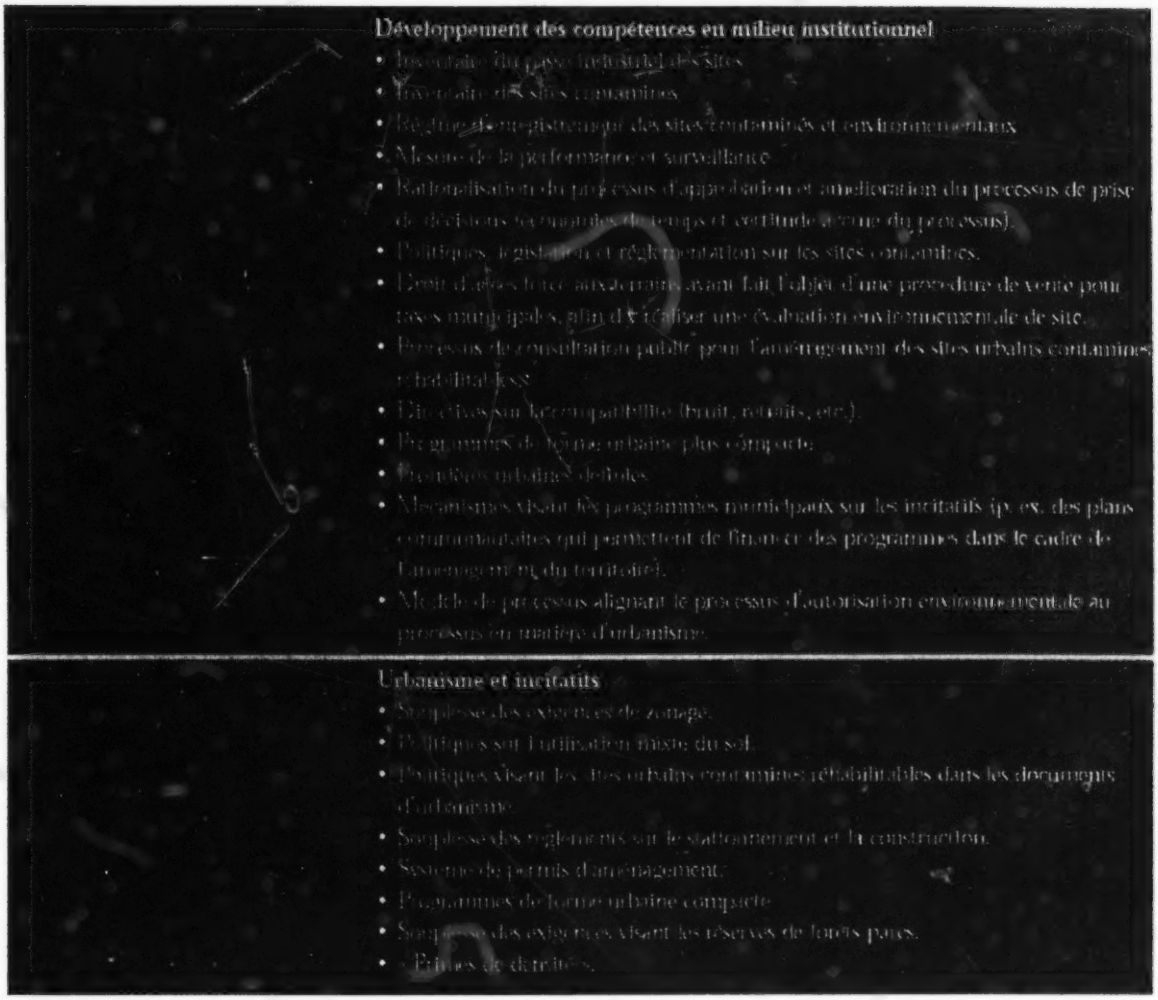
Le tableau A6-1 présente une panoplie de moyens d'action pour la gestion, le nettoyage et le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. Ces moyens d'action sont inspirés des initiatives menées dans diverses juridictions comme la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec, les provinces Maritimes et quelques États américains. Ces moyens représentent différentes approches en matière de politique sur ces sites. Ils traitent des lois, des incitatifs au financement, des procédures d'aménagement, de la responsabilité environnementale et de la gestion du risque, de l'éducation et de la promotion, des normes et pratiques administratives, et de la surveillance des activités qui accompagnent les activités relatives aux sites urbains contaminés réhabilitables des secteurs public et privé.

Cette panoplie de moyens d'action n'est pas destinée à dresser une liste exhaustive de tous les instruments disponibles dans les provinces canadiennes et les territoires. Elle vise plutôt à présenter un inventaire des principaux moyens d'action utilisés ou qui seront introduits, afin que les juridictions qui ne les ont pas encore envisagés puissent les examiner. Ces moyens peuvent être utilisés avec d'autres et peuvent être précisés, améliorés et complétés afin de rencontrer les objectifs des politiques ou programmes, et s'intégrer à des cadres législatifs précis.

Nombre de ces moyens s'intègrent à l'orientation stratégique établie par la TRNEE : affecter l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux; élaborer une politique publique efficace; sensibiliser l'opinion publique au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine.

Tableau A6-1 Panoplie élargie de moyens d'action visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	**Financement et incitatifs** • Des subventions et des prêts octroyés par les municipalités comme faisant partie du cadre d'un plan d'aménagement communautaire (p. ex. subventions aux régions centrales, prêts pour l'amélioration des façades d'immeubles, prêts pour la rénovation d'immeubles). • Programme de subventions municipales financé par de nouvelles taxes foncières pour les sites contaminés. • Allègement fiscal pour le nettoyage des propriétés contaminées. • Gel et annulation des impôts fonciers. • Exemptions et réduction des droits d'aménagement. • Réduction ou renonciation aux frais de planification. • Subventions ou prêts pour la conservation du patrimoine. • Programmes d'infrastructure. • Annulation d'arriérés d'impôts. • Programme provincial de subventions visant la réhabilitation de sites contaminés (Québec).
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	**Dispositions sur l'environnement** • Normes réglementaires visant l'évaluation du risque. • Normes réglementaires visant l'évaluation environnementale de site. • Système d'enregistrement pour les sites qui ont été nettoyés. • Dispositions prévoyant l'immunité contre les ordonnances administratives dans des cas précis ou lorsque des mesures prévues par réglementation ont déjà été prises (p. ex. le nettoyage). • Mécanismes prévoyant la responsabilisation afin d'assurer un nettoyage de qualité. • Révision des dispositions des lois sur la prescription visant la responsabilité en matière d'environnement. • Programmes d'assurance prévoyant le plafonnement des coûts et une protection de la responsabilité civile.
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	**Marketing, formation et développement économique** • Sites Internet et conférences consacrés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. • Projets visant les sites urbains contaminés réhabilitables (mettant l'accent sur les coûts et les bénéfices) figurant dans les publications gouvernementales comme exemples de renouveau économique et communautaire. • Enseignement postsecondaire centré sur les aspects d'urbanisme, environnementaux et commerciaux du nettoyage et du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. • Appui du gouvernement au développement de nouvelles technologies de restauration. • Publicité du secteur privé sur les services reliés à son expertise en matière de sites urbains contaminés réhabilitables (technologies, évaluation, produits d'assurance). • Éducation et programmes de formation sur les sites contaminés. • Partenariat entre les différents paliers de gouvernement afin d'améliorer la sensibilisation de l'opinion à la question des sites urbains contaminés réhabilitables.



Source : La panoplie de moyens d'action pour les sites urbains contaminés réhabilitables a été conçue par la Direction des services provinciaux pour l'aménagement et l'environnement du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario (AML), avec l'aide du personnel du ministère de l'Environnement et de l'Énergie, et du ministère des Finances.

Tableau A-1 Panoplie élargie de moyens d'action visant le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables

1. Appliquer l'investissement public stratégique à la couverture des coûts initiaux	**Financement et incitatifs** • Des subventions et des prêts octroyés par les municipalités comme faisant partie du cadre d'un plan d'aménagement communautaire (p. ex. subventions aux régions centrales, prêts pour l'amélioration des façades d'immeubles, prêts pour la rénovation d'immeubles). • Programme de subventions municipales financé par de nouvelles taxes foncières pour les sites contaminés. • Allégement fiscal pour le nettoyage des propriétés contaminées. • Gel et annulation des impôts fonciers. • Exemptions et réduction des droits d'aménagement. • Réduction ou renonciation aux frais de planification. • Subventions ou prêts pour la conservation du patrimoine. • Programmes d'infrastructure. • Annulation d'arriérés d'impôts. • Programme provincial de subventions visant la réhabilitation de sites contaminés (Québec).
2. Élaborer une politique publique efficace de responsabilité environnementale et de gestion du risque	**Dispositions sur l'environnement** • Normes réglementaires visant l'évaluation du risque. • Normes réglementaires visant l'évaluation environnementale de site. • Système d'enregistrement pour les sites qui ont été nettoyés. • Dispositions prévoyant l'immunité contre les ordonnances administratives dans des cas précis ou lorsque des mesures prévues par réglementation ont déjà été prises (p. ex. le nettoyage). • Mécanismes prévoyant la responsabilisation afin d'assurer un nettoyage de qualité. • Révision des dispositions des lois sur la prescription visant la responsabilité en matière d'environnement. • Programmes d'assurance prévoyant le plafonnement des coûts et une protection de la responsabilité civile.
3. Sensibiliser l'opinion publique à la question du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables et développer des compétences dans ce domaine	**Marketing, formation et développement économique** • Sites Internet et conférences consacrés au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. • Projets visant les sites urbains contaminés réhabilitables (mettant l'accent sur les coûts et les bénéfices) figurant dans les publications gouvernementales comme exemples de renouveau économique et communautaire. • Enseignement postsecondaire centré sur les aspects d'urbanisme, environnementaux et commerciaux du nettoyage et du réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. • Appui du gouvernement au développement de nouvelles technologies de restauration. • Publicité du secteur privé sur les services reliés à son expertise en matière de sites urbains contaminés réhabilitables (technologies, évaluation, produits d'assurance). • Éducation et programmes de formation sur les sites contaminés. • Partenariat entre les différents paliers de gouvernement afin d'améliorer la sensibilisation de l'opinion à la question des sites urbains contaminés réhabilitables.

Développement des compétences en milieu institutionnel

- Inventaire du passé industriel des sites.
- Inventaire des sites contaminés.
- Régime d'enregistrement des sites contaminés et environnementaux.
- Mesure de la performance et surveillance.
- Rationalisation du processus d'approbation et amélioration du processus de prise de décisions (économies de temps et certitude accrue du processus).
- Politiques, législation et réglementation sur les sites contaminés.
- Droit d'accès forcé aux terrains ayant fait l'objet d'une procédure de vente pour taxes municipales, afin d'y réaliser une évaluation environnementale de site.
- Processus de consultation public pour l'aménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.
- Directives sur la compatibilité (bruit, retraits, etc.).
- Programmes de forme urbaine plus compacte.
- Frontières urbaines définies.
- Mécanismes visant les programmes municipaux sur les incitatifs (p. ex. des plans communautaires qui permettent de financer des programmes dans le cadre de l'aménagement du territoire).
- Modèle de processus alignant le processus d'autorisation environnementale au processus en matière d'urbanisme.

Urbanisme et incitatifs

- Souplesse des exigences de zonage.
- Politiques sur l'utilisation mixte du sol.
- Politiques visant les sites urbains contaminés réhabilitables dans les documents d'urbanisme.
- Souplesse des règlements sur le stationnement et la construction.
- Système de permis d'aménagement.
- Programmes de forme urbaine compacte.
- Souplesse des exigences visant les réserves de forêts parcs.
- « Primes de densité ».

Source : La panoplie de moyens d'action pour les sites urbains contaminés réhabilitables a été conçue par la Direction des services provinciaux pour l'aménagement et l'environnement du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario (AML), avec l'aide du personnel du ministère de l'Environnement et de l'Énergie, et du ministère des Finances.

Notes de référence

1 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada* », document de travail non publié préparé pour la TRNEE en 2002.

2 Revi-Sols est le programme québécois de financement destiné à encourager le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables.

3 Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Activities in Canada* », document de référence non publié préparé pour la TRNEE en 2002.

4 Il n'existe pas de « groupe consacré au réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables » dans les données économiques de Statistique Canada. Le rapport de recherche a ainsi structuré un tel groupe à partir des données existantes émanant de Statistique Canada sur les biens et services environnementaux tirées d'une enquête menée auprès de promoteurs et d'organismes gouvernementaux impliqués dans le réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables. L'enquête cherchait à repérer les profils entrées-sorties de ce secteur de l'industrie du développement urbain qui s'occupe de réaménager des sites urbains contaminés réhabilitables. Compte tenu des résultats de l'enquête, l'analyse partait du principe que le processus de réaménagement des sites urbains contaminés réhabilitables commence avec le promoteur qui conçoit un projet de réaménagement, commande des études, cherche un financement et engage les entrepreneurs pour réaliser la restauration, ainsi que des sociétés s'occupant d'urbanisme et de construction etc., pour s'occuper du projet jusqu'à sa réalisation.

5 Les renseignements sur la situation américaine proviennent du document de référence intitulé « *Comment favoriser une stratégie de réaménagement des terrains abandonnés au Canada* », de Ahab Abdel-Aziz et Shari Elliott, préparé pour la TRNEE en 2001, non publié, ainsi que du document de référence intitulé « *A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada* », de Regional Analytics Inc., préparé pour la TRNEE en 2002, non publié. L'information sur les autres pays a été fournie par H. Kasamas, coordonnateur du réseau, et Adrien Pilon, du Centre d'excellence de Montréal pour la réhabilitation de sites, en juillet 2002.

6 Études de recherches américaines, citées dans le document de Regional Analytics Inc., « *A Preliminary Investigation into the Economic Impact of Brownfield Redevelopment Activities in Canada* », ibid.

7 Cette loi est administrée par les autorités locales s'occupant de l'aménagement du territoire qui sont en général les autorités municipales ou de quartier de la région.

8 Pour autant que ces régimes concernent les activités de restauration du sol, ils sont administrés par la Environment Agency (EA) en Angleterre et au Pays de Galles, ainsi que par l'agence écossaise de protection de l'environnement ou Scottish Environmental Protection Agency (SEPA) en Écosse.

9 Hara Associates, « *Market failures and Optimal Use of Brownfield Redevelopment* », document de référence préparé pour la TRNEE en 2003, non publié.

10 En étudiant l'impact des risques liés à la responsabilité découlant de la réglementation et à la responsabilité civile sur les sites urbains contaminés réhabilitables, il est important de reconnaître que les risques eux-mêmes représentent des coûts réels. La lacune du marché ne tient pas tant à l'ignorance de ces coûts mais plutôt à l'incapacité de les partager de manière à permettre une diversification plus adéquate des risques liés au projet de réaménagement.

11 ICF Consulting et E.P. Systems Group, 1999, cité dans Hara Associates, « *Market failures* », 2003, supra.